

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**CAPITAL SOCIAL, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL EM SERGIPE**

GLEIDENEIDES TELES DOS SANTOS

São Cristóvão/SE
2015

GLEIDENEIDES TELES DOS SANTOS

**CAPITAL SOCIAL, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL EM SERGIPE**

Tese de Doutorado submetida à aprovação do Núcleo de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientador: **Prof. Dr. Dean Lee Hansen**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

S237c

Santos, Gleideneides Teles dos

Capital social, planejamento e desenvolvimento regional em Sergipe / Gleideneides Teles dos Santos ; orientador Dean Lee Hansen. – São Cristóvão, 2015.
267 f. : il.

Tese (doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2015.

1. Geografia social. 2. Capital social. 3. Desenvolvimento regional. 4. Planejamento. 5. Sergipe (SE). I. Hansen, Dean Lee, orient. II. Título.

CDU: 911.3:332.246.2(813.7)

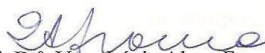
CAPITAL SOCIAL, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

COMISSÃO JULGADORA

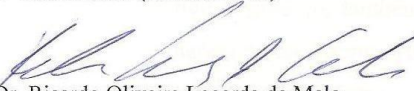
Tese para obtenção do grau de Doutora



Dean Lee Hansen
Presidente da Banca - Orientador



Prof.^a Dr.^a Vera Lúcia Alves França
1º Examinador (UFS/NPGEO)



Prof.^o Dr. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo
2º Examinador (UFS/Departamento de Economia)



Prof.^a Dr.^a Vânia Fonseca
3º Examinador (UNIT)



Prof.^a Dr.^a Maria Augusta Mundim Vargas
4º Examinador (UFS/NPGEO)

Gleideneides Teles dos Santos

Aracaju, abril de 2015

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelos benefícios que me concedeu e me concedes. A meus pais (in memoriam) Djalмира Teles e Manoel Saturnino, pelos exemplos de vida e valores transmitidos; a meus irmãos e irmãs, especialmente, Genielma e Carlos, pelo auxílio na aplicação dos questionários e pelo apoio de sempre; e a muitas outras pessoas como o Professor Dr. Dean Lee Hansen, pela paciência e sabedoria na orientação da tese; às Professoras Doutoras Vera França e Maria Augusta Mundim Vargas, pela valiosa colaboração na qualificação, mas, sobretudo, pelos exemplos de vida e profissionalismo; ao Professor Doutor Marco Antônio Jorge, à Professora Doutora Josefa Lisboa, Coordenadora do NPGEIO, pela presteza de sempre; a Everton, Secretário do NPGEIO, ao Dr. Sérgio Ferrari, por saber ser gestor competente e flexível e a todos os delegados e delegadas do processo do planejamento participativo. Agradeço, também, a outras pessoas anônimas que na caminhada me ajudaram, me apoiaram ou me fizeram refletir sobre valores como solidariedade e confiança. A todos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

A presente tese analisa o capital social e seus efeitos sobre a política de desenvolvimento em Sergipe. Especificamente, a tese analisa os estoques, a natureza espacial e o papel das instituições públicas de desenvolvimento regional e de planejamento estadual na construção e ou redução, desse ativo dos territórios de planejamento de Sergipe. Para tanto, foi desenvolvida uma estrutura teórica baseada nos conceitos de região, regionalização, território, capital social, governança e desenvolvimento. Em decorrência de suas características analíticas, foram destacados os conceitos de capital social e território. Foram definidos na tese, respectivamente, como atributo da estrutura social, acessível aos indivíduos e grupos que mantêm laços interpessoais alimentados por valores, normas e crenças capazes de mobilizar e empoderar os indivíduos, as comunidades e as organizações com a finalidade de auferir benefícios mútuos e como uma categoria geográfica que legitima as ações dos agentes sociais, institucionalizando o capital social. Por sua vez, a pesquisa empírica inclui a análise dos procedimentos e mecanismos usados pelos órgãos de planejamento e de desenvolvimento regional e estadual na construção das políticas e dos planos de desenvolvimento regional, propostos para o Nordeste brasileiro e para o estado de Sergipe, à luz dos instrumentos de planejamento, dos conceitos propostos para capital social e governança e das estruturas organizacionais dedicadas ao desenvolvimento. A pesquisa também contou com a aplicação de noventa questionários e seis entrevistas entre atores sociais e gestores, vinculados a diferentes órgãos públicos, instituições sociais e representantes da comunidade, envolvidos no planejamento territorial do Estado. Após a análise dos dados coletados, conclui-se que a cultura política institucional figura como um dos maiores obstáculos para o fortalecimento do capital social, da participação social, da integração de políticas públicas em Sergipe e, por conseguinte, para seu desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Capital Social. Planejamento. Território. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

The present thesis analyzes social capital and its effects on the development policy in the State of Sergipe. Especially, it analyzes the spatial nature of social capital, and the role of public institutions in state and regional development, and the construction, or not, of this intangible resource in Sergipe's territories. To accomplish this, a theoretical framework was developed based on concepts including region, regionalization, territory, social capital, governance and development concepts. Social capital and territory were concepts emphasized and defined in this thesis, respectively, as an attribute of social structure, accessible to individuals as well as groups with inter personal connections enhanced by values, norms and beliefs, able to promote individuals, communities and organizations to a position of power aimed at acquiring mutual benefits; and as a geographical category that provides legitimate actions for social agents and institutionalizes social capital. The empirical research included an analysis of procedures and mechanisms used by institutions of planning and regional and state development in the construction of proposed policies and regional development plans for the state of Sergipe. A focus was placed on planning instruments that centered on social capital, governance, and organizational structures dedicated to development. Field research was based on the application of 90 questionnaires and six interviews between managers and social actors linked to different government agencies, social institutions and communities involved in territorial planning of the State. After data analysis it was concluded that institutional culture figures as a major obstacle for the strengthening of social capital, social participation and integration of public policies in Sergipe and therefore in its territorial development.

Keywords: Social capital. Territory.Planning. Regional development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Sergipe. Territórios de planejamento	22
Figura 2 –	Dimensões do território	32
Figura 3 –	Sistemas de governança no Estado contemporâneo	87
Figura 4 –	Sergipe. Regiões Plano -1976	107
Figura 5 –	Sergipe. Regiões de Planejamento - 1987	109
Figura 6 –	Sergipe. Regiões de Planejamento - 2004	112
Figura 7 –	Sergipe. Regiões Educacionais	116
Figura 8 –	Sergipe. Regiões da Emdagro	117
Figura 9 –	Sergipe. Distritos Rodoviários	119
Figura 10 –	Sergipe. Microrregiões de saneamento básico	120
Figura 11 –	Sergipe. Regiões de Saúde	122
Figura 12 –	Sergipe. Consórcios de saneamento	124
Figura 13 –	Sergipe. Regiões de turismo	125
Figura 14 –	Sergipe. Região de atuação do Projeto Dom Távora	128
Figura 15 –	Comparação entre as metas, previstas no Plano Plurianual 2012-2015 e executadas até setembro 2014, do Programa Sergipe Cidades	151
Figura 16 –	Número total de participantes nas conferências municipais - 2007 e 2009	160
Figura 17 –	Percentual de participação, por território, de organizações da sociedade nas conferências municipais - 2007 - 2009	164
Figura 18 –	Percentual de participação, por território, de representantes do poder público nas conferências municipais - 2007 - 2009	165
Figura 19 –	Percentual de participação, por território, de outros ou sem filiação nas conferências municipais - 2007- 2009	165
Figura 20 –	Número total de participantes nas conferências territoriais - 2007-2011	169

Figura 21 –	Número de participantes por território de planejamento, 2007 - 2011	171
Figura 22 –	Faixa etária dos participantes da sondagem realizada em 2010	173
Figura 23 –	Estado civil dos participantes da sondagem realizada em 2010	174
Figura 24 –	Escolaridade dos participantes da sondagem realizada em 2010	175
Figura 25 –	Escolaridade dos participantes da pesquisa realizada em 2013	178
Figura 26 –	Faixa etária dos participantes da pesquisa realizada em 2013	179
Figura 27 –	Número de delegados afiliados a organizações sociais	180
Figura 28 –	Correlação entre escolaridade e afiliação a organizações sociais	183
Figura 29 –	Médias dos percentuais de confiança, dos delegados e delegadas, nas instituições públicas	185 e186
Figura 30 –	Percentual de respondentes que lê jornal e ou revistas todos os dias	191
Figura 31 –	Percentual de respondentes que disse estar capacitado para promover mudanças locais	199
Figura 32 –	Grau de honestidade de servidores /instituições públicas e entidades da sociedade civil e religiosa (%)	202
Figura 33–	Sergipe – Índice de capital social	206
Figura 34 –	Sergipe. Período de criação das estruturas de governança das políticas setoriais - 2014	211

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Inventário de acepções de território	36
Quadro 2 –	Principais características das abordagens de regionalização	38
Quadro 3 –	Escalas do planejamento governamental brasileiro	51
Quadro 4 –	Conceituações de capital social e linhas teóricas das abordagens	76
Quadro 5 –	Autores e propostas conceituais de governança e governabilidade	85
Quadro 6 –	Sergipe. Estruturas de planejamento que antecederam ao Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe	129
Quadro 7 –	Sergipe. Evolução histórica das instituições de planejamento	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Brasil e Grandes Regiões. Indicadores sociais - 2014	94
Tabela 2 –	Sergipe. Regiões institucionalizadas	121
Tabela 3 –	Sergipe. Participação das diferentes entidades nas Conferências do Planejamento Participativo em 2007 e 2009	161
Tabela 4 –	Pontos de insatisfação, dos delegados e das delegadas, em relação ao processo do planejamento participativo – 2008.	170
Tabela 5–	Percentual de delegados que participaram da sondagem em 2010	172
Tabela 6 –	Número de questionários aplicados, por território	177
Tabela 7 –	Principais fontes de informação sobre as ações do governo (%)	189
Tabela 8 –	Principais fontes de informação sobre mercado (%)	192
Tabela 9 –	Principais fontes da exclusão social (%)	192
Tabela 10 –	Engajamento em ações políticas (%)	201
Tabela 11 –	ICSi dos territórios de planejamento de Sergipe	205

LISTA DE SIGLAS

ADEMA	Administração Estadual do Meio Ambiente
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
CDE	Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado de Sergipe
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim
CONDEL	Conselho Deliberativo
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDESE	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
DESO	Companhia de Saneamento de Sergipe
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FAPISE	Federação dos Apicultores do Estado de Sergipe
FUNDEPLAN	Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IESAP	Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Aplicados
ICODERUS	Instituto de Cooperação para o Desenvolvimento Rural Sustentável
IFOCs	Inspetoria Federal de Obras contra as Secas
IICA	Instituto de Cooperação para a Agricultura
INEP	Instituto de Economia e Pesquisa
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
PAC	Política Agrícola Comum
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PT	Partido dos Trabalhadores
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDETEC	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico

SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEP	Sistema Estadual de Planejamento
SICONV	Sistema de Convênios
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SEPLANTEC	Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia
SUVALE	Superintendência do Vale do São Francisco
TVA	<i>Tennessee Valley Authority</i>
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UNIT	Universidade Tiradentes
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

Sumário

1. INTRODUÇÃO	16
2. REGIÃO, TERRITÓRIO E REGIONALIZAÇÃO	25
2.1. Concepções de região.....	27
2.2. Território, territorialização e territorialidade.....	31
2.3. Regionalização: do conceito de região ao enfoque do desenvolvimento	37
3. PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	42
3.1. O Planejamento do e para o desenvolvimento	44
3.2. Desenvolvimento: entre as percepções e os discursos	53
3.3. Desenvolvimento local e o desenvolvimento territorial: processos em construção	57
4. CAPITAL SOCIAL E GOVERNANÇA	68
4.1. Conceituação de Capital Social.....	70
4.1.1. Capital social e seus efeitos sobre as políticas de desenvolvimento	77
4.2. Governança e Governabilidade	80
4.2.1. Conceitos de Governança.....	81
4.2.2. Estruturação de Sistema de governança	86
5. PLANEJAMENTO EM SERGIPE	89
5.1. Relevância das instituições públicas de desenvolvimento regional na construção ou destruição de capital social em Sergipe	91
5.1.1. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste: a essência do planejamento regional brasileiro.....	91
5.1.2. Companhia HidroElétrica do São Francisco: da geração da energia ao fortalecimento do capital social dos atingidos por barragens.....	96
5.2. Planejamento em Sergipe: entre as lições e os desafios	102
5.2.1. Trajetória da regionalização em Sergipe	103
5.2.2. Planejamento do desenvolvimento em Sergipe: entre o mito Condese e o fracasso do planejamento regional	129
5.2.3. Planejamento orçamentário e a redução da função planejamento	136
5.2.4. Planejamento participativo: entre as novas ideias e as antigas práticas	141
6. AVALIAÇÃO DO ESTOQUE DE CAPITAL SOCIAL NOS E DOS TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO DE SERGIPE.....	152
6.1. Participação social como dimensão do capital social, ferramenta do planejamento e estratégia para o desenvolvimento territorial.....	154
6.2. Mobilização e participação social em instituições participativas municipais (conferências municipais do Planejamento Participativo).....	157
6.3. A participação social em instituições participativas territoriais (conferências territoriais).....	166
6.4. Aplicação da proposta metodológica do Banco Mundial para medir o capital social.....	176
6.4.1. Dimensões do capital social, segundo o Banco Mundial	179
6.4.2. Mensurando o estoque de capital social nos territórios de planejamento em Sergipe.....	203
6.5. Governança: das institucionalidades à democratização e efetividade das políticas públicas...	208
CONCLUSÕES.....	216
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	226

APÊNDICES

A – Questionário Integrado para Medir Capital Social

B – Roteiro de Entrevista

C – Indicadores sociais dos Territórios de planejamento

D – Resultados ponderados do grau de honestidade

E – Variáveis usadas no cálculo do Índice de Capital Social (ICSi)

F – Estruturas de Governança vinculadas ao Estado

G – Motivações para classificação do município em desenvolvido/não desenvolvido

1. INTRODUÇÃO

Capital social é uma categoria analítica emergida em meio às crises do papel do Estado, ideológica, da recomposição das escalas e, ainda, no contexto da discussão da mundialização do capital, do fortalecimento da democracia e da sociedade participativa e em rede. O capital social, desde a década de 1980, tem suscitado o interesse de pesquisadores, agências financiadoras e promotoras do desenvolvimento que perceberam a correlação positiva entre a existência de estoque de capital social e a democratização, o desenvolvimento regional e o bom desempenho institucional. Para Fukuyama (1999), o capital social é importante para o funcionamento eficaz das economias modernas e é a condição *sine qua non* da democracia liberal estável. A popularização dos efeitos positivos do capital social é atribuída a Putnam (2006), cujos estudos têm estimulado a produção de extensa literatura e, ainda, o desenvolvimento de pesquisas sobre capital social em diferentes países. Conceitualmente, as principais referências de capital social são Pierre Bourdieu e James Coleman.

Por capital social entende-se um agregado de recursos acessíveis aos indivíduos e grupos que possuem valores (solidariedade, amizade, lealdade e outros), normas de boa convivência e crenças que desenvolvem, nos indivíduos e nos grupos, a confiança no próximo e nas instituições (formais e informais), a honestidade no trato com o outro e com os bens públicos e a susceptibilidade à mobilização, à participação e à cooperação. O capital social é um produto do trabalho social e um bem público (BOURDIEU, 1980; COLEMAN, 1988; PUTNAM, 2006).

A associação do capital social à herança cultural tem inquietado pesquisadores que estudam o papel do Estado na evolução das sociedades. Nessa linha de abordagem de capital social, destacam-se Peter Evans e Jonathan Fox. Nos argumentos de Evans (1998), o Estado e as estruturas sociais são mutuamente determinantes e, portanto, um Estado coerente e coeso é muito mais suscetível a uma sociedade auto-organizada. Na mesma linha de abordagem, Fox (1996) argumenta que sociedades dominadas por poderes públicos clientelistas, autoritários e coercitivos são esvaziadas de capital social. Sendo assim, o Estado (as instituições políticas) tanto pode fomentar o capital social quanto pode esgotá-lo.

Diante dessas duas linhas de abordagens do capital social (culturalismo e neo-institucionalismo) e diante dos discursos positivos a respeito dos efeitos do capital social, o conhecimento de seu estoque se revela como um elemento fundamental para políticas de desenvolvimento. Aliado ao papel do capital social no desenvolvimento, sua importância também se inscreve no controle e na gestão de políticas públicas. As dimensões da participação em associações, do empoderamento e ação política e a confiança dos indivíduos nas instituições são os indicadores mais relevantes para a efetividade das políticas públicas (GROOTAERT, C et al, 2003, p.15). A dimensão do empoderamento e da ação política foi vista por esses pesquisadores como um indicador de produção de capital social. Portanto, eventos que fomentem o desenvolvimento da capacidade e habilidade dos indivíduos para a participação social e o empoderamento se inscrevem como uma potencialidade para a construção do capital social. A instituição de espaços participativos no Brasil e, particularmente, em Sergipe, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi vista como uma potencialidade para a produção ou o fortalecimento do capital social. Desse modo, a avaliação do capital social, seus efeitos sobre as políticas de desenvolvimento e a instituição de espaços participativos como caminho para o fortalecimento do capital social foram ações que instigaram a pesquisa da tese.

No conjunto de questões que serviu de base para o aprofundamento da tese tem-se: a cultura política da população e das instituições públicas com atuação em Sergipe, marcadas pelo clientelismo e patrimonialismo, é favorável à construção de capital social? O conjunto das instituições políticas e sociais dos territórios permite a sustentabilidade de uma política de desenvolvimento? O modelo de planejamento e execução das políticas de desenvolvimento em base territorial é, de fato, uma proposta nova ou uma nova roupagem para as velhas práticas e métodos regionais? Qual é a “natureza” espacial do capital social nos territórios de planejamento de Sergipe? As instituições políticas e as instituições participativas ou as estruturas de governança podem fortalecer e ou construir capital social?

A principal hipótese dessa pesquisa foi que o planejamento é a ferramenta estrutural do e para o desenvolvimento, o capital social é o elemento de sustentabilidade deste e a governança é a estratégia e pilar para a efetividade dos planos e políticas de desenvolvimento.

A pesquisa tratou de capital social, planejamento público e desenvolvimento regional. Este estudo avalia a “natureza” espacial e o estoque de capital social nos territórios de planejamento de Sergipe, e o papel das instituições públicas, tanto de desenvolvimento

regional quanto de planejamento estadual, na construção e ou destruição do capital social e, portanto, de territórios.

Influenciado pela pesquisa de Putnam e pelas propostas de desenvolvimento territorial em construção pelos governos federal e estadual e, sobretudo, pelos argumentos operacionais do processo de desenvolvimento de autores como Furtado (1988), Sachs (2000) e Sen (2010), e de capital social de autores estruturalistas como Bourdieu (1980), Coleman (1988), Durston (1999), Portes (1998), Woolcock e Narayan (2000), culturalistas como Putman (2006) e neo-institucionalistas como Evans (1998) e Fox (1996), procura-se avaliar o papel do Estado na formação do capital social regional/territorial e inventariar o estoque de capital social dos territórios de planejamento como possibilidades e desafios para dar efetividade às propostas de política de desenvolvimento e às políticas públicas em Sergipe.

O ponto de partida da pesquisa foi o processo do planejamento do desenvolvimento territorial participativo (PDTP), instituído pelo Governo do Estado, e as conferências criadas como espaço de diálogo entre Estado, sociedade e mercado. A participação social nas conferências foi tomada como uma referência para o empoderamento e a formação de uma consciência cidadã, uma vez que a participação exige dos indivíduos capacidade e habilidade de negociação e priorização das ações que assegurem o desenvolvimento regional. A capacidade de participação vincula-se à cultura política e ao nível do estoque do capital social existente.

O planejamento do desenvolvimento visto como um processo de construção preditiva de médio e longo prazo exige metodologia que vai além do levantamento das demandas de interesse dos cidadãos e da participação dos tecnocratas. Entretanto, o planejamento do desenvolvimento perde ritmo e rota em processos cujas decisões são exclusivamente políticas. O planejamento como processo técnico-político se sustenta em regiões e lugares com alto estoque de capital social e onde as diferenças entre os participantes não permitam a anulação ou manipulação da maioria, pelo detentor do poder ou, como diz Castro (2004, p. 150), onde haja a organização da convivência entre os diferentes.

O Estado contemporâneo, detentor da prerrogativa dessa organização, também é o principal agente indutor dos processos de desenvolvimento, em toda a história do planejamento brasileiro e, conseqüentemente, sergipano. O planejamento público brasileiro percorreu diferentes escalas em diferentes momentos de sua história política. O resgate desse processo, além de subsidiar a análise do estudo em tela, permite o alinhamento metodológico com o planejamento participativo.

As discussões sobre o planejamento do desenvolvimento atual destacam o capital social e a governança como elementos que apontaram para uma correlação positiva entre estes e o desenvolvimento regional, o desempenho governamental e o fortalecimento da democracia.

A construção teórica deste estudo discute os conceitos de região, território, territorialização, regionalização, capital social, governança e desenvolvimento, tendo como principais categorias de análise o capital social e o território e, como base empírica da pesquisa, os territórios de planejamento de Sergipe.

A metodologia adotada é um estudo de caso, cujo desenvolvimento contemplou pesquisa documental e de campo. Os métodos da pesquisa quantitativa e qualitativa desenvolveram-se com a aplicação de *survey*, adaptado do modelo do Questionário Integrado para medir Capital Social – QI-MCS, proposto pelo Banco Mundial (2003), e entrevistas estruturadas (Apêndice B). As amostras foram intencionais (não probabilísticas) e envolveram os participantes do processo do planejamento participativo, para coleta de dados e informações sobre o capital social, e as entrevistas envolveram ex-secretários de planejamento e ex-diretores e técnico de órgão de planejamento, para a obtenção de informações sobre o planejamento e as propostas de políticas de desenvolvimento. O número de questionários aplicados, por território de planejamento, e o melhor detalhamento da metodologia encontram-se no capítulo 6.

O questionário incluiu 139 perguntas, distribuídas em seis blocos. O primeiro apresentou perguntas para a identificação do território e descrição do perfil dos participantes da pesquisa. O segundo propõe perguntas para a caracterização da participação dos indivíduos em grupos e redes e informações sobre os grupos. O bloco envolveu questões a respeito do acesso ao grupo, o tempo médio no grupo, se há contribuição para a participação, frequência das reuniões, origem dos membros dos grupos, formas das deliberações, seleção dos líderes e outras. O terceiro bloco coletou informações sobre a confiança em diferentes categorias e a identificação de práticas solidárias. O quarto bloco envolveu perguntas sobre o acesso à informação e aos meios de comunicação. O quinto bloco tratou de levantar informações que retratassem a coesão e a inclusão social dos grupos, e o sexto e último focalizou o empoderamento e ação política. Neste bloco, além das questões que revelassem a ação política dos indivíduos, inseriram-se questões para a coleta de informações a respeito da percepção dos indivíduos sobre o desenvolvimento (Apêndice A).

O capital social foi medido pelo conjunto de indicadores sociais que agrupa, desde dados a respeito da participação em grupos até a integração social, a confiança, a solidariedade entre os indivíduos, o empoderamento e a ação coletiva, coletados por meio de aplicação de questionário com os participantes do processo do planejamento participativo.

A análise da capacidade de construção ou fortalecimento do capital social pelas instituições políticas foi avaliada utilizando-se de documentos técnicos e de estudos produzidos tanto pela academia quanto pelos técnicos das instituições pesquisadas a respeito do planejamento governamental como também pelas entrevistas formuladas com os ex-secretários de planejamento e gestores dos órgãos de planejamento regional.

As unidades espaciais do estudo foram os oito territórios de planejamento (Figura 1), assim estruturados:

- i. Território Alto Sertão Sergipano – localizado no Noroeste de Sergipe é formado por sete municípios (Canindé do São Francisco, Gararu, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha);
- ii. Território Agreste Central – inserido no Centro-Noroeste do Estado agrega quatorze municípios (Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Ribeirópolis, São Domingos e São Miguel do Aleixo);
- iii. Território Baixo São Francisco Sergipano – localizado no Nordeste de Sergipe, é formado por quatorze municípios (Amparo do São Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco e Telha);
- iv. Território Centro-Sul Sergipano – formado por cinco municípios (Lagarto, poço Verde, Riachão do Dantas, Simão Dias e Tobias Barreto);
- v. Território Grande Aracaju – inserido no Centro-Leste de Sergipe, é formado por nove municípios (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga D’Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro, Riachuelo, São Cristóvão e Santo Amaro das Brotas);
- vi. Território Leste Sergipano – localizado no Leste de Sergipe é formado por nove municípios (Capela, Carmópolis, Divina Pastora, General Maynard, Japaratuba, Pirambu, Rosário do Catete, Santa Rosa de Lima e Siriri);

- vii. Território Médio Sertão Sergipano – inserido no Meio-Norte de Sergipe agrupa seis municípios (Aquidabã, Cumbe, Feira Nova, Graccho Cardoso, Itabi e Nossa Senhora das Dores);
- viii. Território Sul Sergipano – inserido no Sul do estado é formado por onze municípios (Araúá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhi, Tomar do Geru e Umbaúba).¹

¹ Os principais indicadores sociais de cada território encontram-se no Apêndice C.

Figura 1. Sergipe – Territórios de Planejamento



Fonte: SEPLAN, 2008.

Para avaliar a natureza espacial, o estoque nos territórios de planejamento e o papel das instituições na construção e/ou destruição do capital social, o trabalho foi estruturado em seis capítulos. O segundo capítulo, intitulado **Região, Território e Regionalização**, reflete sobre a construção de regiões e territórios, buscando explicar as construções destas categorias e suas vinculações com as ações do Estado contemporâneo, portanto, como categorias que orientam o planejamento e a gestão das políticas públicas.

O terceiro capítulo, intitulado **Planejamento como ferramenta de intervenção do Estado**, discute acerca das contribuições teóricas, das linhas de abordagens e dos modelos dos processos de planejamento e de desenvolvimento e, sobretudo, dos processos de planejamento do e para o desenvolvimento que se evidenciam como percepções de uma complexa combinação de variáveis econômicas, sociais, políticas, ambientais e culturais e se estruturam em diferentes fatores de produção, sistemas políticos, estruturas sociais, relações de poder e escalas. Além disso, destaca o desenvolvimento local e o territorial como estratégias, fenômenos, processo de transformação e alternativa ao desenvolvimento centralizador e comandado pelo Estado, sustentada pela valorização de potenciais do meio, pela participação de todos os agentes e pela inclusão social.

O quarto capítulo, **Capital social e governança**, coloca em evidência ativos intangíveis como ferramentas preponderantes para o desenvolvimento. Embora se reconheça que não há teoria sobre capital social, as várias concepções e linhas de abordagem têm permitido o desenvolvimento de estudos e ampliado as discussões sobre essa temática. Tais discussões, notadamente, têm se voltado para os efeitos do capital social nos processos participativos e de controle de políticas públicas, portanto, nos espaços democráticos e nas políticas de desenvolvimento. A governança, como sistema essencial para a democracia participativa, é sustentada por uma sociedade revestida de consciência política – de cidadania, portanto, com alto estoque de capital social.

O capítulo cinco, intitulado **Planejamento em Sergipe**, percorre os caminhos do planejamento de políticas públicas e do desenvolvimento no Estado. Para tanto, o ponto de partida foi a análise das práticas institucionais em busca de argumentos e fragmentos de estruturas organizacionais e de movimento político que tenha contribuído e ou que possa contribuir para a formação do capital social regional e local e, conseqüentemente, o desenvolvimento regional, territorial, estadual e municipal. As práticas institucionais e as relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade no planejamento foram elementos estruturadores da avaliação. Avalia-se, ainda, a experiência da Chesf na construção de capital

social dos atingidos por barragens. Revisita-se, ainda, a história do planejamento público em Sergipe, abordando a trajetória da regionalização e os modelos e fases dos processos.

O capítulo seis, **Avaliação do estoque de capital social nos e dos territórios de planejamento de Sergipe**, se constitui nos resultados da pesquisa de campo. Avalia-se o estoque de capital social nos e dos territórios de planejamento, tomando-se por base o Questionário Integrado para medir Capital Social – QI-MCS, a participação social dos indivíduos nas instituições participativas (conferências municipais, territoriais e estaduais e conselhos de políticas públicas).

Utilizando-se de recursos estatísticos, calcula-se o Índice de Capital Social dos e nos territórios de planejamento sergipanos. A confirmação do nível de estoque de capital social nos territórios é requerida tanto como estratégia para a compreensão da manutenção dos baixos indicadores sociais nos territórios quanto para a proposição de ações voltadas para o fortalecimento do capital social, como elemento fundamental ao desenvolvimento. Estuda-se, nessa pesquisa, o capital social dos territórios com base nas dimensões do capital social, propostas pelo Banco Mundial, como: a participação em grupos e redes; a confiança e a solidariedade; a informação e a comunicação; a coesão e a inclusão social e o empoderamento e a ação política.

A análise das estruturas de governança (conselhos gestores de políticas públicas) se reveste do esforço para se explicar, analiticamente, a efetividade das estruturas de governança na formação do capital social e na gestão das políticas públicas bem como na democratização em Sergipe.

Por último, a conclusão sintetiza os achados das pesquisas (teórica, documental e de campo) e propõe o aprofundamento da pesquisa sobre capital social, a ampliação do debate sobre o capital social pelos geógrafos e a melhoria para propostas de planejamento participativo em escala estadual.

2. REGIÃO, TERRITÓRIO E REGIONALIZAÇÃO

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social (SANTOS, 2006, p.15)

2. REGIÃO, TERRITÓRIO E REGIONALIZAÇÃO

O uso do termo território e os processos da territorialização ganharam destaques, respectivamente, como unidade de planejamento e como processo do e para o desenvolvimento tanto nas escalas federal quanto estadual e municipal, principalmente, na década de 2000. O interesse de análise desses processos, por diferentes áreas de estudo, fundamenta-se na proposta da participação social no planejamento governamental e na elaboração de políticas públicas.

No contexto da ação política, região e território permitem concepções diferenciadas daquelas construídas pela academia. Assim, este capítulo resgata as principais concepções de região e território e de seus processos formadores, buscando o alinhamento entre as concepções acadêmicas e as práticas governamentais.

Inicialmente, duas questões devem ser esclarecidas. Primeiro, a expressão território, como espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder, como categoria de análise social e natural, base para o planejamento, e sua derivada territorialidade são muito antigas. Como bem escreveu Santos (2006: p.15), o “retorno do território” deve ser entendido como uma metáfora para facilitar a definição desse espaço habitado, à luz das novas possibilidades tecnológicas, informacionais e sinérgicas, contexto no qual se pretende desenvolver este trabalho. Segundo, o uso do território proposto não concorre com outras unidades de planejamento tradicionais como região, conforme previa Andrade (2006, p. 213), nem substitui o conceito de região, como assegurou Haesbaert (2002, p. 2). Entretanto, esse autor reconhece que, “ao longo da história do pensamento geográfico, facilmente identificamos fases de um rico processo de construção, destruição e reconstrução do conceito de região”. De fato, as experiências do planejamento confirmam esse “deslizamento de escala”, como propõe Benko (2001, p.7). Para esse autor, os sistemas econômico, social e político evoluem, e os processos evolutivos alteram as escalas de atuação, exigem diferentes arranjos para sua operacionalização e recompõem a região. Na tese de Markusen (2005, p.69), não há evidência convincente de que as regiões estejam ressurgindo, uma vez que não há relato ou comprovação de que algum processo de aglomeração diferenciada, no território, tivesse sido paralisado e esteja ressurgindo. A rejeição da autora a essa caracterização se fundamenta em fases nas quais as particularidades e autoconsciência regional são mais evidentes.

Com base nesses esclarecimentos, pretende-se fornecer elementos para a compreensão da construção do termo região e contextualizar o “uso do território”, pela análise dos elementos que requisitaram o “retorno da expressão território”, no planejamento público, e as articulações existentes entre território e região.

Este capítulo é composto por três subcapítulos. O primeiro fornece uma compreensão da construção e produção da região, ao longo do tempo, nos diferentes espaços e por diferentes áreas de estudo. O segundo é um inventário das acepções de território e de seus processos formuladores. Por último, analisam-se os objetivos dos processos de regionalização, buscando identificar seus agentes e o alinhamento com os processos do planejamento do desenvolvimento regional.

2.1. Concepções de região

A análise conceitual de região nas correntes do pensamento geográfico² fornece uma compreensão da construção ou produção dessa categoria, ao longo do tempo, nos diferentes espaços e por diferentes áreas de estudo. Tomada como referencial, tanto para a contextualização de planos de desenvolvimento e das regionalizações propostas pela Administração Pública (federal e estadual), quanto pela academia para a interpretação, justificação e explicação de fenômenos sociais, culturais, biológicos e econômicos, o termo região vem se aperfeiçoando, complexificando e exigindo definições diferenciadas, de acordo com a perspectiva da análise, com a dimensão abordada e a corrente do pensamento geográfico dominante.

Sem a pretensão de uma revisão conceitual de região, de território e de suas derivadas, o exercício de explicar como construir a definição de região nesta tese tem a finalidade de facilitar o seu entendimento como unidade de planejamento do e para desenvolvimento regional.

O termo região, na interpretação geográfica, pode ser definido, explicado, delimitado e produzido. Essa produção surge da necessidade da síntese da percepção da relação entre homem e natureza e de sua organização no espaço. No pensamento dominante, no final do século XIX, denominado determinismo ambiental, a região era caracterizada por seus aspectos físicos e biológicos, interpretados pela relevância, interações e influências ocorrentes entre seus componentes. Nessa caracterização, de acordo com Andrade (1977, p. 37), as

² Um resumo didático das correntes do pensamento geográfico encontra-se em Corrêa (1995, p.7).

modificações nas condições naturais provocadas pelas ações do homem não influenciavam na delimitação das regiões. Percebe-se que, embora admitindo a importância dos componentes do meio ambiente para o homem, efetivamente, na concepção do determinismo ambiental, o ser humano era dissociado da natureza e se comportava como mero observador, ou seja: o homem não se percebia um dos elementos do meio natural e um dos agentes modeladores dos espaços.

A segunda acepção de região, conforme interpreta Corrêa (1997, p.185), origina-se como reação ao pensamento determinista da região natural. Nessa fase, reconhecem-se os recursos ambientais como “possibilidades” para as atividades humanas, e o homem como o agente de controle e dominação dos recursos naturais e modelador da região. Contudo, separam-se os fenômenos naturais dos sociais, atribuindo um caráter ideográfico aos eventos, ao tempo e ao espaço. A região é construída valendo-se do reconhecimento das ações humanas sobre determinado espaço, independentemente dos componentes naturais que dão a sustentação a essa organização e de ser o homem um dos componentes do meio.

Para Corrêa (1997, p.187), somente a partir da década de 1970 e com o surgimento da geografia crítica, fundamentada no materialismo histórico e dialético, na geografia humanista e cultural, a região passa a ser construída tanto por meio da organização social, associada ao modo de produção capitalista, quanto pela cultura local e pelas relações de poder e dominação. Nessa interpretação, a interação entre os aspectos sociais, econômicos, culturais, políticos e ambientais forneceu as bases para a síntese conceitual de região e permitiu a percepção do homem como componente do meio e agente modelador do espaço.

Embora se perceba a inserção de novos elementos para conceituar região, não há negação de nenhum dos conceitos e, sim, a preocupação na conceituação de região. Essa capacidade de ajustes e flexibilidade para a conceituação de região decorre do fato de que diferentes especialistas construíram região pelos diferentes componentes, ponderações, dimensões, objetivos e interpretações. A região é percebida como um ser vivo e, portanto, evolui com as ciências e as técnicas humanas e econômicas; tem caráter concreto e relatividade histórica, além de ser um instrumento de ação, dominação e controle (Kaiser, 1967, p.279). Por essas razões, há uma complexidade na conceituação, inclusive reconhecida por Kaiser (1967, p.280), Corrêa (1995, p.22) e Oliveira (1977, p.27) e, na definição de região proposta pela Geografia Nova, que procura sua concretude baseando-se na explicação de processos como a divisão territorial do trabalho, a ação de políticas públicas, a articulação para e pelo capital, entre outros. Entretanto, Kaiser (1967) procura enumerar

fatores essenciais para delimitar e definir região. São considerados elementos essenciais na conceituação de região:

Os laços existentes entre seus habitantes, sua organização social e econômica impressa no espaço e em torno de um centro dotado de certa autonomia, e sua integração funcional em uma economia global (KAISER, 1967, p.280).

Corroborando os elementos propostos por Kaiser (1967), Santos (1994) cita que as variáveis usadas para conceituar região são as mais diversas e podem ser repensadas e criadas, uma vez que são os elementos da construção dos espaços de convivência, dos lugares funcionais do todo. Então,

A região se define, assim, como o resultado das possibilidades ligadas a certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições de seu funcionamento econômico, dadas pela rede de relações sociais. Pode-se dizer que há uma verdadeira dialética entre ambos esses fatores concretos, um influenciando e modificando o outro (SANTOS, 1985, p. 67).

Para esse autor, além das redes de relações sociais os avanços técnico-científico-informacionais que possibilitam, por meio de suas funcionalidades, a manutenção dos fluxos globais, também são elementos a serem usados na conceituação de região. Nas suas palavras,

As regiões são subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e mesmo de espaço local; são espaços de convivência, lugares funcionais do todo, um produto social [...] O espaço é constituído por um sistema de ações e um sistema de objetos indissolúveishoje nenhuma região tem nela própria a totalidade das relações que decidem seu movimento. As regiões são mediadas por normas externas ao país, no caso uma ordem global, e também por normas internas centralizadas no Estado Federal (SANTOS, 1994, p.1 e 4).

Os sistemas e fluxos, como construções sociais, apresentam dinâmicas e elementos que resultam das percepções ou da “gestão do saber” dos autores que os interpretam.

Para Foucault (2011, p.157) ³, região, lugar e território são metáforas espaciais estratégicas que remetem às formas de dominação, às análises dos efeitos do poder. Para esse autor, é efetivamente de guerra, de administração, de implantação, de gestão de um saber que se trata em tais expressões. Neste enfoque, a regionalização deve ser compreendida como processo formulado tomando-se por base formas-conteúdo, como organização social, política, econômica e cultural, com o objetivo de melhoria da gestão do espaço regional.

³ Para Foucault, território é uma noção geográfica, jurídico-política: aquilo que é controlado por um certo tipo de poder, e região é uma noção fiscal, administrativa, militar.

Valendo-se dessas várias possibilidades conceituais e da emergência de novos elementos como o capital social, a governança e o reconhecimento das formas de relação, estabelecidas com base na análise das dimensões política e cultural, não se propõe nesse estudo um conceito de região. A elaboração mais cuidadosa que se pretende é reconhecer quais são os elementos que alimentam e dão suporte às estruturas organizacionais, às suas funcionalidades e fluxos, no espaço em análise: os laços de confiança e de reciprocidade que facilitam a cooperação espontânea e as normas e as redes⁴ de relações sociais existentes entre seus habitantes e que sustentam e influenciam os agrupamentos sociais; as organizações biológicas, sociais e econômicas estabelecidas no espaço e em torno de um centro de poder; a integração funcional das organizações econômicas em uma economia global; as condições naturais que dão suporte e caracterizam essas organizações econômicas e sociais são atributos de uma região.

Como descreveu Santos (1988, p.46), estudar uma região significa mergulhar em um universo constituído por uma diversidade de relações, interações, redes e fluxos de diferentes formas, funções, organizações e em diferentes níveis de atuação e contradição.

Assumindo os fatores essenciais e comuns identificados por Kaiser (1967, p.280) para conceituar região, é possível inferir que uma região compreende um conjunto de variáveis naturais (físicas e biológicas), sociais, culturais e políticas que interagem entre si e com o meio externo, de modo sinérgico, produzindo formas-conteúdo diferenciadas, de acordo com as mudanças impostas pela própria sociedade e em escalas diversas. A região é, portanto, uma produção do espaço cujos limites são definidos pela ocorrência, produção e interação de variáveis. Desse modo, a conceituação de região como unidade de planejamento e estratégia do e para o desenvolvimento está relacionada aos cenários, sobretudo futuros, à governança e à governabilidade produzidas no espaço.

Considerando que região e território são categorias analíticas em constante construção, destruição e reconstrução, no subcapítulo seguinte resgatam-se as conceituações de território.

⁴ Rede, na concepção de Castells, é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. As redes constituem a nova morfologia social de nossa sociedade (CASTELLS, 2002, p. 566). Nessa concepção, cada pessoa corresponde a um nó na estrutura social.

2.2. Território, territorialização e territorialidade

O termo território é um conceito central na geografia e, do mesmo modo que região, tem apresentado complexidade em sua conceituação, tanto pelo fato de ser interpretado por especialistas de diferentes áreas do conhecimento e nos mais diversos enfoques, quanto pela dinâmica social e pelos avanços tecnológicos e informacionais que têm posto em questão o “espaço vital”. Observa-se, contudo, que as interpretações de território e de territorialidade têm tido como foco estratégias para a compreensão dos mecanismos ou forças responsáveis pela espacialidade de processos sociais⁵ e comportamentais de outras espécies animais.

A expressão território originou-se na ecologia ou nas ciências naturais (MORAES, 1990, p. 23) e seria uma área de influência e dominação de uma espécie animal (ANDRADE, 2006, p.213). O termo e os fundamentos da ecologia são atribuídos ao biólogo alemão Ernst Haeckel, que, em 1869, conceituou ecologia como o estudo do lugar onde se vive e onde se estabelecem as relações entre os organismos, inclusive o homem, e entre estes e o meio ambiente.

Influenciado pelas ideias de Haeckel e preocupado em interpretar e descrever as relações entre os homens e entre estes e o meio, em um contexto do pensamento geográfico que privilegiava os elementos naturais, Friedrich Ratzel propõe o termo território para expressar o sentimento do homem em relação ao espaço apropriado. Na interpretação de Moraes (1993, p.23) sobre o pensamento de Ratzel, o território é posto como um espaço que alguém possui, é a posse que lhe atribui identidade.

Odum (1986, p.223) afirma que o termo “território” (destaque do autor) foi empregado pela primeira vez em 1920 por Elliot Howard em seu livro *Territory in Bird Life*. Para a Ecologia, o território é o espaço delimitado como área de permanência (*home range*) e defendido por espécies animais, evitando a superposição dos espaços usados por outros grupos antagônicos.

Observa-se que tanto a espacialidade humana quanto a territorialidade dos animais têm raízes nas relações sociais e na territorialidade. A territorialidade, neste trabalho, deve ser entendida como a expressão do domínio do espaço vivido.

⁵ Oliveira (2004, p. 29) define como processos sociais as diversas formas pelas quais os indivíduos e os grupos atuam uns com os outros, relacionam-se e estabelecem relações sociais.

Nas sociedades humanas, essa territorialidade remete à propriedade privada, afirmada no direito romano e na base ideológica da produção capitalista, e à formação do Estado. Entretanto, é a subjetividade do reconhecimento da propriedade, ou seja, do controle efetivo ou ainda afetivo ou do poder sobre aquele espaço, o objeto da territorialidade.

A vinculação da formação do Estado ao território e deste às diferentes relações de poder ocorrentes nos espaços é defendida por Ratzel, segundo Moraes (1990, p. 76), Andrade (2006, p.213), Gruppi ⁶(1980, p. 7) e Bobbio (2001, p. 23) e tem se mantido, ao longo do tempo, independentemente das acepções assumidas por território, conforme se pode extrair dos conceitos apresentados no Quadro 1.

Santos (2006) defende que:

É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social [...]. O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimos de espaço humano, espaço habitado (SANTOS, 2006, p.15).

O território usado, vivido e controlado pelas relações sociais e de suas organizações políticas e sociais é ainda o objeto da análise social e base da formação do Estado⁷.

O território, enquanto espaço delimitado a partir de processos sociais ou de outros mecanismos de sustentação dos grupos sociais, como poder, normas sociais, costumes, crenças e valores estabelecidos em uma base física e motivados pela apropriação desse espaço vivido, tem tido uma amplitude conceitual que, segundo Haesbaert (2007, p. 38), vai da perspectiva etnológica à psicológica.

Território, para esse autor:

[...] tem sido uma expressão ambígua, que pode designar desde um espaço social qualquer, como predomina no senso comum e entre alguns geógrafos, até um espaço marcado e defendido por determinadas espécies animais, seu espaço de sobrevivência, como é definido pela etologia (HAESBEART, 1997, p.56).

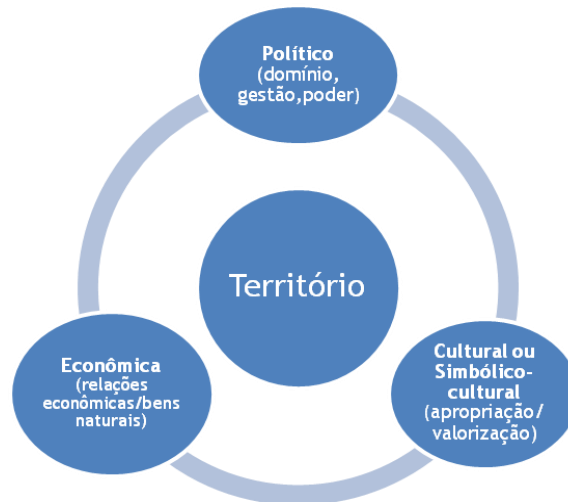
Sistematizando as várias concepções de território, Haesbaert (2007, p.40) conseguiu agrupá-las em três dimensões que estão intrinsecamente relacionadas: política, econômica e cultural ou simbólico-cultural (Figura 2). Segundo esse autor, a dimensão política refere-se às

⁶ Gruppi (1980, p.7) define Estado como um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico. Nesse caso, o território é um dos elementos do Estado.

⁷ De acordo com Bobbio (2001, p.62 e p. 62), o Estado como sistema político é, com respeito ao sistema social, um subsistema. Para esse autor, são sistemas distintos, mas interdependentes do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.

ações de domínio, poder, comando ou gestão de determinado espaço delimitado; a dimensão cultural aborda questões da identidade do indivíduo ou grupos de indivíduos em relação ao espaço habitado, e a dimensão econômica enfatiza a espacialização das relações econômicas e dos acessos aos recursos ambientais.

Figura 2 – Dimensões do Território



Sistematização própria, valendo-se das informações de Haesbaert, 2007.

O inventário das concepções de território apresentado no Quadro 1 corrobora a agregação apresentada por Haesbaert (2007), que interpretou as várias acepções de território em todo o mundo, e por Cruz (2009) e Gómez e Mahecha (1998), que estudaram alguns dos conceitos de território que estão no debate na Colômbia e no Brasil. A análise dos conceitos sistematizados no Quadro 1 permitiu a formulação dos seguintes pressupostos:

- i. Territórios são reconstruções históricas, que interpretam e incorporam as mudanças ocorridas nas realidades sociais e nas diferentes escalas.
- ii. O território é uma construção social (ARAUJO, 2008; GÓMEZ e MAHECHA, 1998; CARA, 2006) fundamentada na disponibilidade de um espaço geográfico delimitado a partir de suas condicionantes naturais, organizacionais (sociais, econômicas e políticas), culturais, históricas (MDA), nas relações de poder (RAFFESTIN, 1993; FOUCAULT, 2011; NEVES, 2006; SOUZA, 1995; PERICO, 2009; ANDRADE, 2006; HAESBAERT, 2007; SCHNEIDER e TARTARUGA, 2004) e em outros

sistemas de relações sociais como a reciprocidade, a confiança, capacidade de articulação e outros.

- iii. O território é ainda o espaço habitado, delimitado a partir da área de influência dos processos sociais e das organizações de poderes – do aparelho de Estado, daquelas que funcionam fora, abaixo e ao lado do aparelho de Estado (RATZEL, 1990; SANTOS, 2006; CARA, 2006; FOUCAULT, 2011 E GIMÉNEZ, 1999).
- iv. O território é a representação do espaço social e, como tal, pode ser dito, construído e percebido, segundo diferentes princípios de visão analítica.

Essa capacidade polissêmica que acompanha a utilização de território origina-se, por um lado, da dificuldade da representação do espaço social⁸, baseando-se em suas múltiplas dimensões, da falta de diálogo entre as diversas áreas das Ciências Sociais, como assinala Haesbaert (2007, p.36), ou, por outro lado, do modelo da análise das transformações dos discursos em, através de e a partir das relações de poder, como propõe Foucault (2011, p. 158).

Retornando às proposições jurídico-políticas de território de Foucault e da metáfora do retorno do território de Santos e considerando não apenas a polissemia que acompanha a utilização de território entre os diversos autores que a discutem, mas também a mudança do sentido substantivo na corrente do pensamento geográfico, o território deve ser entendido como o espaço, delimitado a partir da área de influência dos processos sociais e das organizações de poderes – do aparelho de Estado, daquelas que funcionam fora, abaixo, e ao lado do aparelho de Estado, e caracterizado por critérios multidimensionais - biogeofísicos, sociais, econômicos, culturais, institucionais, políticos – exercício de poder (gestão, controle e regulação), e afetiva - sentimento de pertença. O território conceituado nesta tese resulta de um procedimento metodológico que, independentemente das variáveis e dos fatores tomados para sua delimitação e interpretação, respeita a temporalidade e as especificidades de cada espaço, respondendo diferentemente a uma ação política ou a um determinado poder.

Quanto ao retorno do território de Santos, é importante destacar que o que se percebe é a necessidade do reconhecimento dos múltiplos territórios para a delimitação do espaço de intervenção estatal. A evolução dos sistemas econômico, social e político e a

⁸ Para Bourdieu (2010, p. 133), o espaço social é construído na base de princípios de diferenciação ou de distribuição das posições relativas dos agentes e grupo de agentes neste espaço.

multidimensionalidade de poder têm ocupado diferentes níveis espaciais⁹ que vão além do território estatal. Desse modo, a compatibilidade dos espaços para a aplicação das normas de cada território estatal requer a retomada conceitual e analítica de território e de territorialidade.

Para Cara (2006, p. 263), o sentimento de pertença, de identidade regional, de tomada de consciência regional e de participação (ANDRADE, 2006, p.214) define a territorialidade – uma qualidade subjetiva do grupo social.

Para Perico (2009, p.63) e Corrêa (2006, p.251), a territorialidade se define valendo-se da maneira (forma) das práticas e suas expressões materiais e simbólicas de como os grupos se organizam para gerenciar, integrar e apropriar-se de seu território. A expressão da territorialidade se manifesta nos valores e na identidade desses grupos.

Corroborando Perico e Corrêa, Gómez e Mahecha (1998, p. 124) apresentam como atributo da territorialidade a capacidade de controle. Esse atributo pode ser identificado em um indivíduo, em um grupo, em uma companhia multinacional, no Estado e se reveste de fundamental importância tanto para os processos da territorialização e da regionalização quanto para a da efetividade dos planos, políticas e programas de desenvolvimento territorial e ou regional. A capacidade de controle está diretamente relacionada com a maturidade política ou com o grau de liberdade¹⁰ da sociedade e de seus representantes como será analisada nos tópicos seguintes.

A territorialização, por sua vez, é um processo multiescalar e multidimensional relacionado às ações de modificação, de construção e de reconstrução do território e da territorialidade. Como lembrado por Schneider e Tartaruga (2004, p.101), o declínio ou a retomada do território ou a morte da região, como analisa Haesbaert (2002, p. 2), na interpretação atual dos processos de planejamento regional e territorial são hipóteses refutadas, haja vista a ocorrência simultânea dos referidos processos, no mesmo espaço. Entretanto, o enfoque conceitual, a seguir, será dado para a regionalização.

⁹ Como afirma Benko (2001, p.7) “os níveis espaciais pertinentes de análise” são: o mundial, o supranacional (blocos econômicos), o nacional e o regional (local ou infranacional).

¹⁰ A liberdade construída e instrumentalizada pelos atributos, políticos, sociais, econômicos e culturais de cada sociedade, como defendido por Sen (2012).

Quadro 1 – Inventário de acepções de território

Autor	Conceitos de Território
Friedrich Ratzel (1990)	Porção da superfície terrestre apropriada por um grupo humano.
Claude Raffestin (1993)	Espaço onde se projetou um trabalho seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder
Manoel Correia de Andrade (2006)	Espaço de domínio ou de gestão de uma determinada área
Milton Santos (2006)	Espaço habitado
Michel Foucault (2011)	É uma noção jurídico-política: aquilo que é controlado por certo tipo de poder
Tania Bacelar de Araujo (2008)	São construções sociais: cada um tem sua base ambiental, sua história, sua vida econômica, sua organização social, sua cultura... Base de sua identidade
Gervásio Rodrigo Neves (2006)	São espaços de ação e de poderes
Roberto Lobato Corrêa (2006)	Espaço revestido da dimensão política, afetiva ou ambas
Marcelo J. Lopes de Souza (1995)	Espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder
Roberto Bustos Cara (2006)	É uma objetivação multidimensional da apropriação social do espaço
Rogério Haesbaert(2007)	Relação de dominação (político-econômica) e apropriação sociedade-espaço
Giménez, Gilberto (1999)	El resultado de la apropiación y valorización del espacio mediante la representación y el trabajo, una "producción" a partir del espacio inscrita en el campo del poder por las relaciones que pone en juego
Gustavo Montañez Gómez e Ovidio Delgado Mahecha (1998)	Es una construcción social y nuestro conocimiento del mismo implica el conocimiento del proceso de su producción
Rafael Echeverri Perico (2009)	Ação política ou expressão política
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2003)	É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam internamente e externamente por meio de processos específicos, nos quais se podem distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial

Sistematização própria.

2.3. Regionalização: do conceito de região ao enfoque do desenvolvimento

A questão da regionalização, embora muito antiga, apresenta complexidade que o tempo, as inovações tecnológicas e o conhecimento não conseguiram superar. Regionalização é uma classificação dos espaços em categorias de mesma natureza. Considerando as diversidades ambientais, sociais, culturais e políticas, essa classificação em categorias de mesma natureza requer, no mínimo, clareza e objetividade na definição da meta a ser alcançada e nas etapas do processo da regionalização.

O que se pretende, neste subcapítulo, é sistematizar os processos da regionalização a fim de que sejam evidenciados os objetivos e os tomadores da decisão.

Kayser (1967, p. 14), analisando as divisões do espaço geográfico nos países subdesenvolvidos, propõe como fatores da regionalização de “significado universal” a penetração da economia comercial, a conquista administrativa e a planificação do desenvolvimento regional. Como processo de divisão do espaço, a regionalização pode ser entendida tomando-se por base diferentes acepções. Desse modo, e à luz da conceituação de região e de território, proposta por Foucault, e com fundamento nas características principais das acepções de regionalização de Kayser (1967), Geiger (1969), Grigg (1973), Andrade (1977, 1971 e 2011), Souza (1976), Egler (1995), Haesbaert (1999) e Benko (1999) apresentadas no Quadro 2, pode-se entender a regionalização como:

- a. Uma ação política – caracterizada por ser uma decisão revestida da autoridade soberana do poder público. Envolve uma série de atividades e processos de planejamento do desenvolvimento, da gestão ou da organização do espaço;
- b. Um procedimento metodológico – técnica usada e desenvolvida para a análise de diferenciações e regularidades dos fenômenos distribuídos nos espaços;
- c. Um processo de produção do espaço vivido que independe do Poder Público ou, ainda,
- d. Um processo formulado baseando-se na interpretação das formas-conteúdo, como organização social, política, econômica e cultural, no qual diversos agentes com diferentes interesses e práticas espaciais estruturam as redes e os arranjos políticos, legais, institucionais e

organizacionais de integração e articulação com o objetivo de melhoria da gestão do espaço regional.

Quadro 2 – Principais características das abordagens de regionalização

REGIONALIZAÇÃO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	AUTORES
Ação política	Regiões-plano	Kayser, 1967.
	Regiões administrativas e industriais de São Paulo	Souza, 1976.
	Regiões de intervenção, região-problema	Andrade, 1977, 1971 e 2011.
	Expressão de atuação do Estado, Regiões de referência	Egler, 1995.
	Regiões – problema	Benko, 1999.
Procedimento Metodológico	Métodos de investigação	Grigg, 1973.
	Formas de produção das regiões	Geiger, 1969.
	Instrumentos de análises ou pressupostos metodológicos	Haesbaert, 1999 e 2010.

Sistematização própria.

A compreensão da importância da regionalização como ação política, procedimento metodológico, processo ou técnica na promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento de espaços regionais ou para a mitigação de problemas, como as desigualdades sociais e econômicas, é tida como base para o planejamento do desenvolvimento regional.

A abordagem da regionalização como ação política surge no pós guerra, metade do século XX, em meio à discussão das teorias de localização de estado isolado, de Von Thünen; de localização industrial, de Weber, e dos polos de crescimento de Perroux. As regionalizações são propostas, principalmente, pelo Estado e por economistas, cientistas políticos que propõem intervenções, interpretam e justificam o crescimento econômico de determinadas regiões. Para Silva,

É preciso ressaltar que as abrangentes proposições sobre a localização e o desenvolvimento regional constituem-se, ao mesmo tempo, em importante marco teórico da maneira pela qual se processa a dinâmica da organização do espaço em termos analíticos (compreensão da realidade), preditivos (comportamento de elementos sobre determinadas condições) e de planejamento, ou seja, a proposição de alternativas para se atingir uma efetiva regionalização do desenvolvimento (SILVA, 1976, p. 19).

A consciência da existência de um espaço de poder político e econômico, delimitado para atuação do aparelho do Estado¹¹ e sob a influência dos aparelhos ideológicos do Estado, é o principal eixo do planejamento regional e tem sido também a principal diretriz das políticas de desenvolvimento regional. Os aparelhos ideológicos do Estado fornecem as bases sociais de sustentação da representação política e do “controle” do Estado sobre os demais agentes do desenvolvimento e dão efetividade às ações do governo. Desse modo, a regionalização como ação política, independentemente da acepção, teve o Estado como agente indutor e o “planejamento regional” como principal ferramenta. Entre os autores brasileiros que comungam essa afirmativa estão Egler (1995), Andrade (1977), Silva (1976) e Carvalho (1979).

Egler (1995), analisando a questão regional no Brasil, admite que a regionalização é uma expressão de atuação do Estado, que tem como finalidade a otimização dos recursos financeiros, uma vez que os investimentos públicos devem ser aplicados em ações definidas a partir de um processo de planejamento. Tanto para Egler (1995) quanto para Andrade (1977), o planejamento regional surge como uma estratégia para o desenvolvimento social e econômico. Nas palavras de Andrade (1977),

Inegavelmente, esses conhecimentos científicos e as técnicas de planificação regional constituem os elementos básicos para a implantação e o desenvolvimento de uma política de “*aménagement du territoire*...” (1977, p. 53).

A experiência pioneira do planejamento regional ocorreu nos Estados Unidos da América com a criação da *Tennessee Valley Authority* (TVA), que, segundo Egler (1995, p. 219), não serviu apenas para a orientação dos investimentos públicos em uma área deprimida da bacia do rio *Tennessee*. Ela representou um esforço de coordenação e de articulação das diversas agências de governo e de integração de suas políticas, em torno de metas comuns, voltadas para a recuperação da economia regional¹². Para esse autor ainda, embora reconhecido o pioneirismo do projeto americano, o crédito da formatação do planejamento regional, como ferramenta modeladora de políticas e programas de desenvolvimento e de reconstrução de espaços, é atribuído à Comissão Econômica da Europa da Organização das Nações Unidas e, portanto, tem origem na Europa.

¹¹ Na tese de ALTHUSSER, o Aparelho do Estado (AE) compreende: o governo, a administração e outros.

¹² A *Tennessee Valley Authority* teve a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e o Estado como agente indutor do desenvolvimento. A *Tennessee Valley Authority* rejuvenesceu a economia local a partir de projetos estruturantes como a construção de barragens no rio *Tennessee*, o fornecimento de energia elétrica produzida a partir dos barramentos e a navegabilidade no rio (ANDRADE, 1977, p. 35).

Impulsionado pelas discussões sobre a regionalização, o planejamento regional e as teorias econômicas que interpretam o crescimento em busca do desenvolvimento, Benko (1999, p.153)¹³ propõe a formação de uma ciência regional como uma ciência do futuro e trata da mundialização da economia, das investigações sobre os distritos industriais, das redes, da governança e do desenvolvimento local como formas ou mecanismos da evolução dessa. Essa proposta deve ser apreendida como parte da evolução do processo da regionalização¹⁴. No entanto, os argumentos e os elementos apresentados não foram suficientes para assegurar o surgimento da ciência.

As formas “evolutivas” da ciência regional proposta por Benko (1999) e as dinâmicas regionais analisadas e propostas por Amaral Filho (2010, p. 25) permitem sistematizar como elementos estruturadores das políticas de desenvolvimento regional na atualidade:

- (i) O planejamento como o instrumento da viabilidade econômica, financeira, ambiental, política e social de qualquer projeto ou ação regional e territorial. Qualquer estratégia de desenvolvimento deverá ter o planejamento como a principal ferramenta;
- (ii) A governança local. Constata-se a redução do papel do Estado na proposição das políticas de desenvolvimento regional, enquanto se confirma a inserção de novos agentes, e o surgimento de arranjos político-administrativos que expõem o deslocamento das decisões do poder central para os poderes locais e, sobretudo, o compartilhamento das decisões entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Constata-se a ênfase no papel do Estado como regulador, mobilizador e coordenador das políticas públicas;
- (iii) O capital social local – a formação e o reconhecimento do capital social local como elemento básico e chave no e para o desenvolvimento regional;
- (iv) As redes e os fluxos (capital, informações e pessoas) existentes;

¹³ BENKO (1999) propõe a formação da ciência regional, cuja concepção abrangeria uma análise multidisciplinar e integrada – “ciência síntese”, e fornece uma revisão das teorias que lhe dariam suporte, numa perspectiva evolutiva.

¹⁴ Na evolução da regionalização, observa-se o surgimento do termo regionalismo¹⁴. Como sugere Castro (1986), o regionalismo “é um conceito eminentemente político, vinculado, porém à identidade de território”. Regionalização, segundo Fishlow e Gaggard (1992) apud Oliveira (2012, p.8), é a concentração regional de fluxos econômicos. Oliveira (2012) e Castro (1986, p.39) entendem regionalismo como um processo ou expressão das relações políticas entre regiões ou entre países. Oliveira (2012, p. 8) considerou como tipos de regionalismo as áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, união econômica, mercado comum, acordos multilaterais e outros.

- (v) As estruturas (sociais, produtivas e culturais) internas da região – o reconhecimento, a valorização, o fortalecimento e a qualificação dessas como estratégias de desenvolvimento regional.

Sem pretensão de esgotamento da discussão sobre esses elementos, nas próximas seções ampliam-se os debates sobre o planejamento, o papel do Estado nos processos de desenvolvimento local e territorial. O próximo capítulo resgata as concepções de planejamento e os modelos de desenvolvimento, destacando as principais variáveis norteadoras de seus processos.

3. PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

Muitos planos de desenvolvimento pouco mais são do que ritualismo simbólico ou devaneio utópico. Podem consistir de propostas sem compromisso, programas sem inter-relacionamentos, previsões sem projetos e projetos sem recursos (GROSS, 1988, p. 406).

3. PLANEJAMENTO COMO FERRAMENTA DE INTERVENÇÃO DO ESTADO

A regionalização é uma técnica anterior ao formalismo do planejamento governamental voltado para o desenvolvimento, porém, prestava-se ao ordenamento dos espaços para diferentes usos, aplicação e gestão de políticas. Como consequência, permite diferentes acepções e sua formalização independe do poder público. Entretanto, nesse capítulo, pretende-se sistematizar os principais discursos do desenvolvimento, tendo como referências conceituais Furtado (1988, 2001), Goodland (1994), Gómez (2002, 2006), Sachs (2000, 2012) Vasconcelos e Garcia (2004), Bresser-Pereira (2011) e Amartya Sen (2012). Além disso, propõe-se no primeiro subcapítulo revisar os processos de planejamento dessas políticas de desenvolvimento com vista na identificação de elementos faltantes que servirão de base para as novas propostas de modo que seja assegurada sua efetividade e a participação social. Pretende-se, ainda, avaliar o papel das escalas (territorial e local) e o instrumento planejamento nas políticas de desenvolvimento e, brevemente, discutir os modelos de desenvolvimento a partir de suas percepções.

Este capítulo é composto por três subcapítulos. O primeiro fornece uma compreensão da evolução histórica do planejamento público brasileiro, da função instrumental do planejamento na política de desenvolvimento regional e do papel da Administração Pública na pouca efetividade desse instrumento na história do desenvolvimento regional e na efetividade das políticas públicas. O segundo avalia as percepções do desenvolvimento, seus modelos e agentes, e o terceiro destaca a recente proposta do desenvolvimento que valoriza o enfoque territorial e local e variáveis endógenas como o capital social, a governança e os arranjos produtivos como novos elementos que viabilizam o desenvolvimento e o fortalecimento dos laços comunitários.

3.1. O Planejamento do e para o desenvolvimento

No Brasil, a integração regional e a articulação para o desenvolvimento são constitucionais,¹⁵ além de pactos políticos. A regionalização no Brasil, como técnica que apoiava a formulação de planos e programas para o desenvolvimento regional, apresenta continuidades significativas e concretiza a atuação do Estado como agente interventor do desenvolvimento. As políticas, os planos e os programas de desenvolvimento, em geral, tiveram e têm como principal objetivo a reconstrução das economias, a redução das desigualdades intra e inter-regional e a melhoria da qualidade de vida da população, em contextos de interesses econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais diversos, e como instrumento o planejamento.

No entanto, o planejamento dessas políticas, planos e programas não assegurou resultados efetivos¹⁶ para a grande maioria da população diretamente afetada ou beneficiada. Assim, o caminho a ser percorrido neste capítulo é explicar as etapas do processo do planejamento, reconhecer os pressupostos, os elementos e potenciais nele usados, ao longo do tempo e, sobretudo, o contexto político-institucional do planejamento, da formulação e da execução das políticas, planos e programas de desenvolvimento.

Embora reconhecendo a importância da avaliação das políticas de desenvolvimento e de integração regional neste contexto, o principal objetivo deste subcapítulo é a compreensão da forma como foram concebidas essas políticas, ou melhor, entender o seu planejamento, de modo que sejam evidenciados: os atores e os agentes do desenvolvimento; as sinergias estabelecidas entre eles; a mobilização social (ou não) para a participação no processo e as escalas de análises.

No contexto das concepções de desenvolvimento de Khan (1988), Sachs (2000) e Sen (2012), pode-se inferir que alguns dos elementos estruturadores das políticas de desenvolvimento implementadas até o presente apresentaram lacunas ou foram ignorados como se pode apreender no texto escrito por Andrade (1971), na década de 1970. Para

¹⁵ O parágrafo único do art. 4º preconiza que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, e o art. 43 trata da articulação necessária ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

¹⁶ Os resultados esperados são tomados aqui como, no mínimo, a melhoria dos fatores econômicos estratégicos para o desenvolvimento como: o aumento da capacidade produtiva, a melhoria na qualidade da mão de obra e a melhoria tecnológica, o acesso aos serviços públicos de qualidade e prestados com agilidade e cordialidade; instituições estruturadas para o planejamento e a alocação dos recursos em ações que atendam aos interesses da coletividade e reduzam a taxa da população que vive em situação de pobreza, entre outros.

Andrade (1971, p.18), a planificação e a participação popular são estratégias para acelerar as transformações estruturais na sociedade nordestina e necessárias a quaisquer políticas de desenvolvimento.

Conforme já assumido no capítulo anterior, o Estado foi o principal agente das propostas de desenvolvimento regional e, conseqüentemente, o seu planejador.

Quanto ao processo do planejamento, Costa (2011, p.49) defende que, até a década de 1950, não havia um efetivo planejamento governamental no Brasil. Tratava-se de iniciativas voltadas para questões regionais e urbanas, marcadas pelo imediatismo e pela descontinuidade, como se pode constatar quando se analisa o órgão de desenvolvimento do Nordeste. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE¹⁷ é tomada como referência de instituição criada para o planejamento regional e produto de um planejamento nacional da modalidade espacial, voltada para o desenvolvimento regional. Há críticas contundentes a respeito da capacidade de planejamento e da efetividade do processo conduzido por esse órgão. Essa afirmativa se fundamenta nos textos que sistematizam o planejamento na administração pública brasileira¹⁸ e naqueles que analisam o papel dessa institucionalidade no desenvolvimento do Nordeste, como os produzidos por Andrade (1971), Costa (2011), Carvalho (1979) e Oliveira (1977).

Costa (1971), analisando o planejamento como instrumento de apoio à administração pública brasileira, considera 1946 como o ano da iniciação do planejamento regional e conclui que:

A experiência brasileira em planejamento regional revela que os planos e as responsabilidades dos órgãos de planejamento têm sido, em geral, impostos mais como exigência das circunstâncias, do que elaborados e definidos por um processo racional de delineamento de uma estratégia de mudança (...) os órgãos de planejamento regional não conseguiram impor-se ao sistema político-social dominante, caracterizado pelo particularismo (...) têm sido compreendidos como fonte adicional de recursos para atender aos problemas estaduais, cabendo a cada Estado atrair a maior soma possível de recursos (COSTA, 1971. p. 233).

Corroborando essa percepção, Geiger (1969) cita:

¹⁷ A SUDENE, como instituição de planejamento regional, é analisada por geógrafos como Andrade (1971) e Costa (2011), economista como Carvalho (1979) e sociólogo como Oliveira (1977).

¹⁸ Para uma sistematização da experiência brasileira de planejamento na Administração Pública brasileira, veja COSTA, Jorge Gustavo da. Planejamento Brasileiro: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV, 1971, 569 pp.

(...) é forçoso reconhecer que não vem sendo feito propriamente um planejamento de desenvolvimento regional, expressão que, no entanto, vem sendo aplicada e esta política (...) é necessário que haja uma profunda compreensão dos mecanismos regionais atuais em andamento, principalmente, quando se considera que o planejamento deve ser conforme as tendências espontaneamente delineadas (GEIGER, 1969, pp. 17 e 19).

De acordo com esse autor, os Estados continuam sendo as bases para o planejamento das intervenções setoriais, e as estratégias espaciais de desenvolvimento consistem no favorecimento à localização de indústrias de transformação, à disponibilização de infraestrutura e de serviços, em determinadas regiões. As implicações dessa prática demonstram o fraco desempenho da função planejamento e as limitações do poder público na coordenação da articulação e da integração das políticas regionais.

Carvalho (1979) atribui o fraco papel do planejamento nas ações públicas e no desenvolvimento regional às consequências de uma série de fatores. Por sua incisiva crítica à estrutura e à capacidade operacional das instituições, reproduz-se uma extensa citação desse autor.

O comportamento da administração pública federal [...]. inadequadamente estruturado para a realização sistemática dos trabalhos de planejamento e organização. É lícito admitir, nesse sentido, que o Brasil não dispunha, no todo ou em parte, das condições ou pressupostos favoráveis ao planejamento, como os seguintes: a estabilidade política, a firme determinação política dos partidos e consciência generalizada dos dirigentes [...]; disponibilidade de dados estatísticos; existência de capacidade técnica adequada; estruturas administrativas e institucionais adequadas [...] (CARVALHO, 1979, p. 136).

Oliveira (2003), analisando as obras de Celso Furtado, aponta outras limitações que permanecem recorrentes no planejamento público no Brasil. Para esse autor,

O Planejamento nas economias subdesenvolvidas, na ausência de mecanismos de mercado que funcionem como nas economias centrais capitalistas, tem a função de técnica de alocação de recursos [...]. O planejamento é racional na teorização furtadiana, é uma questão de adequação entre fins e meio (OLIVEIRA, 2003, p. 29 e 36)

A ausência efetiva da ferramenta planejamento, a desarticulação dos órgãos regionais, o uso político desses, especialmente aqueles criados para o planejamento do desenvolvimento do Nordeste brasileiro e seu baixo desempenho foram temas de discussão de Cohn (1976, p.60 e 69), que chama a atenção para a irracionalidade dessa prática na aplicação dos recursos

públicos. Essa autora destaca ainda, como fator comprometedor do planejamento, da execução das ações e da efetividade das políticas, a baixa eficácia governamental e a ausência de confiança da população, em relação a essas instituições. A confiança é um valor social e ferramenta para a cooperação, e, conseqüentemente, um dos elementos básicos e chave para o processo e sucesso do desenvolvimento regional, valor vinculado ao capital social, tema a ser tratado no capítulo 6.

O baixo desempenho institucional e a eficácia governamental estão associados ainda às relações de poder estabelecidas entre o público e o privado. Quando estes se confundem em uma economia capitalista, as regras do capital são as dominantes. Até porque e como afirma Furtado (2003, p. 150), o grupo de controle dos sistemas econômico e de poder é o mesmo.

A literatura tem demonstrado uma disfunção do planejamento público brasileiro. Entre as várias interpretações possíveis para isso, admite-se: a fraca capacidade técnica institucional, em todos os níveis de planejamento (federal, regional, estadual e municipal); a desarticulação entre os órgãos que, além de facilitar o planejamento setorial e subsidiado por documentos técnicos pouco consistentes, não integra as ações, dificultando a percepção dos resultados; a “cultura” da descontinuidade das políticas e dos projetos; a distância e a ausência de diálogo entre os planejadores e os executores; a instituição dos grupos de trabalho, na maioria das vezes compostos de indicados políticos, sem compromisso com a instituição e com políticas públicas efetivamente; a localização do poder central desses órgãos de planejamento, geralmente distantes das regiões de atuação, embora já possuindo unidades descentralizadas nas regiões, e a indisponibilidade de recursos suficientes para a execução de todas as etapas.

Outra limitação constatada no planejamento do desenvolvimento regional, particularmente no Nordeste do Brasil, foi a ausência de modelos do desenvolvimento capazes de se “adaptarem” às questões culturais nordestinas, principalmente à cultura política. A transferência de modelos e de teorias de desenvolvimento¹⁹, planejadas e baseadas em realidades culturais diversas, para o Nordeste brasileiro, também frustraram as expectativas da redução das desigualdades regionais, da miséria e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional.

¹⁹ As principais teorias de desenvolvimento regional e de localização estão disponíveis em SOUZA (2010); SILVA (1976), que destaca a teoria dos polos de desenvolvimento e a das localidades centrais como as mais estudadas; e Corrêa (1982).

Na tese de Amaral Filho (2010), a crise do planejamento e da intervenção públicos centralizadores desencadeou, a partir dos anos 1980, transformações estruturais na Administração Pública brasileira. O próprio autor admite que a transformação estrutural ocorreu com a inserção de novos elementos nas velhas estruturas, porém, com capacidade de promover o desenvolvimento regional e a sustentabilidade das ações. Para esse autor, as velhas estruturas são as instituições e as organizações sociais, produtivas e político-administrativas, e alguns dos novos elementos são: capital social, arranjos produtivos locais, mercado de trabalho estruturado, parceria público privado, entre outros.

No contexto das discussões teóricas e das experiências de planejamento regional e de planos e políticas para o desenvolvimento regional, nota-se uma reavaliação crítica da base teórica e dos modelos de localização e desenvolvimento regional (DINIZ, 2000, p.6).

A necessidade da reavaliação, por seu desgaste teórico e prático, foi motivada por diversos fatores tanto internos quanto externos. Para Lima e Simões (2009, p. 32), “a década de 1970 é marcada pela crise do pensamento regional e pela necessidade de reconstrução teórica do desenvolvimento de modo que as novas variáveis que surgiram sobre a dinâmica regional como as escalas territoriais, a inovação”, a descentralização e a questão ambiental pudessem ser incluídas.

A questão ambiental surge por pressão da sociedade civil em países desenvolvidos, em particular, nos Estados Unidos, como uma necessidade de planejamento adequado dos usos e das formas de apropriação dos bens naturais, bem como da necessidade da correção e mitigação da degradação e da poluição ambiental, decorrentes do funcionamento e da localização inadequada de indústrias. Assim, a década de 1970²⁰ é marcada também por denúncias de degradação e poluição ambiental, decorrente das concentrações industriais e, sobretudo, pelos efeitos sinérgicos e cumulativos dos poluentes, em todo o mundo.

A partir da década de 1980, a localização de indústrias no Brasil obedecia, além da minimização dos custos dos transportes, aos regramentos próprios²¹, que tratavam e tratam do zoneamento industrial, e à Política Nacional do Meio Ambiente, sujeitando-se aos seus instrumentos, principalmente do licenciamento ambiental, da avaliação de impactos ambientais e dos padrões de qualidade ambiental. As exigências trazidas por esses instrumentos possibilitam a identificação e a mitigação dos impactos ambientais de projetos,

²⁰ O Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, inclusive uma relocação, nos casos mais graves.

²¹ A Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

planos e políticas voltados para o desenvolvimento, antes da tomada de decisão sobre a sua localização.

A aplicação prática desses instrumentos tem permitido resultados poucos significativos tanto em relação à seleção de alternativas locais quanto à mitigação dos impactos ambientais e sociais dos projetos. Assiste-se apenas à inserção de novos elementos no planejamento a ser executado por velhas estruturas institucionais de cultura política inflexível e sob forte influência do capital e do poder político dominante.

Em relação à localização dessas atividades como ação de sua descentralização, os estudos de Diniz (1993 e 1995), Diniz e Crocco (1996), Pacheco (1996) e Guimarães Neto (1997) examinam os processos da desconcentração²² geográfica de atividades produtivas e somente Pacheco admite a desconcentração. Os fatores que condicionaram a desconcentração produtiva relacionados por Pacheco (1996, p.126) foram:

O deslocamento da fronteira agrícola e mineral; o processo de integração produtiva do mercado nacional; o perfil relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro; o surgimento de “deseconomias de aglomerações” e pressões ambientais nas áreas intensamente industrializadas; as próprias políticas de governo [...] os impactos diferenciados da crise econômica [...].

Apreende-se que as indústrias que se instalaram no Norte e no Nordeste foram orientadas pela reserva dos bens minerais e não por política estratégica de desenvolvimento. A tipologia das atividades e as tecnologias usadas necessariamente não estão integradas às existentes e em operação na região de concentração industrial. Porém, o poder decisório sobre as atividades continua centralizado no Rio de Janeiro. Nesse contexto, os investimentos usados para a implantação de unidade de produção de alumínio no Maranhão, a produção de fertilizantes²³ em Sergipe, a instalação do Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia, e fora dos centros mais desenvolvidos, para a exploração do “aço, potássio, petróleo, petroquímica”, de fato, contribuíram para a desconcentração geográfica e econômica. Na prática, o planejamento para a instalação dessas indústrias fundamentou-se no estudo da localização das reservas, do volume dos bens minerais e da capacidade de exploração e infraestrutura necessária à operação dessas unidades. Fatores importantes para a localização da indústria como a disponibilidade de mão de obra qualificada, como cursos de formação de

²² A desconcentração geográfica é a distribuição espacial de atividades, projetos ou fenômenos, sem o deslocamento da autoridade e autonomia decisória, ou seja, permanece a concentração do poder decisório no nível central e a gestão delegada a unidades localizadas nos níveis intermediários. O poder decisório permaneceu em Brasília e no Rio de Janeiro.

²³ Segundo dados do Departamento Nacional de Produção Mineral, a produção de potássio fertilizante, no Brasil, está restrita ao complexo mina/usina Taquari-Vassouras, em Sergipe.

geólogos e os impactos ambientais da operação dos empreendimentos e outros não foram estudados.

A instalação de indústrias de grande porte deve ser precedida do planejamento ambiental estratégico, que carece da reestruturação do aparelho do Estado.

Com foco nas transformações estruturais na Administração Pública brasileira, o governo federal, em 1995, lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como objetivos o aumento da governança, a flexibilidade administrativa e a efetividade das ações públicas propostas. Segundo o Plano Diretor (1995, p.13), o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, estruturas horizontalizadas, descentralização²⁴ de funções e incentivos à criatividade. E como os demais planos formulados, a execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado também foi comprometida por diversas regularidades, entre as quais a descontinuidade administrativa, a competição interburocrática e o modelo da descentralização proposto. O plano atribui funções e responsabilidades para outro ente federado executar, quando desconhece a capacidade estrutural e institucional da maioria dos municípios brasileiros para execução de ações que exigem mão de obra especializada. Além disso, os recursos financeiros permanecem centralizados no governo central. A autonomia dos estados e da maioria dos municípios brasileiros, especialmente do Nordeste do Brasil, é relativa, visto que os recursos financeiros e econômicos para a gestão da maioria deles provêm de transferências realizadas pela União.

Em relação às escalas do planejamento na Administração Pública brasileira e considerando a referência de Costa (1971, p.233) de que as iniciativas de planejamento regional e urbano antecederam o planejamento governamental brasileiro, que iniciou em 1950, adotou-se este ano como do início do processo de planejamento governamental brasileiro para o desenvolvimento em escala nacional; a partir dos anos 1960 e 1970, reduziu-se à escala regional; nos anos 1980, inicia-se a discussão do planejamento em escala local, em meio à discussão da globalização²⁵ e da recomposição da hierarquia dos espaços produtivos (BENKO, 2001, p. 8); e desde 2000, fala-se em escala territorial (Quadro 3).

²⁴ A descentralização deverá ser entendida como um processo de transferência de funções e responsabilidades da esfera de maior para a menor hierarquia. A desconcentração não se confunde com a descentralização. No processo da descentralização, ocorre o compartilhamento das decisões com outros agentes.

²⁵ Para entender a globalização, ver Coutinho (1994), Chesnais (1995); Santos (2003) e Diniz (2000), que analisam a globalização como um estágio mais avançado da internacionalização e da integração da economia mundial capitalista, provocando várias transformações, entre elas, a reorganização dos padrões de gestão, de produção e das relações de poder.

Quadro 3 – Escalas do planejamento governamental brasileiro.

PERÍODOS	ESCALAS
2000	Territorial — múltiplo funcional
1980 a 1990	Local — múltiplo singular
1960 a 1970	Regional — subdivisão do espaço nacional
Até 1950	Nacional

Sistematização própria.

Na prática das ações públicas, o uso das escalas é apoiado por processos formais complexos, envolve decisões políticas e requer um arcabouço institucional. A crise do Estado, segundo Araujo (1999) deslocou a domínio das decisões para o mercado e promoveu o deslizamento das escalas do planejamento para cima e para baixo (BENKO, 2001). De acordo com Castro (1986), González (2005) e Gómez (2006), esse deslocamento das escalas do planejamento atende às transformações socio espaciais do capitalismo. Neil Brenner (2001, apud GÓMEZ, 2006, p. 236) relaciona o movimento das escalas com o interesse de quem exerce o domínio do poder, cuja manutenção do domínio exercido pelo Estado estaria vinculada à capacidade dele de reformular as escalas.

Para Gómez (2006), as novas regras do jogo priorizam a escala local em detrimento da nacional e regional, que deixaram de ser operacionais para o Estado neoliberal. Essas escalas operacionais ou de planejamento, de fato, deixaram de ser usadas porque o Estado Nacional, que estava submetido ao interesse hegemônico da acumulação produtiva (comandada pelo capital industrial), passa a se submeter às necessidades da acumulação financeira (ARAÚJO, 1999, p.46).

Ainda a respeito das escalas de planejamento, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988, elaborada sob a forte influência dos movimentos sociais, grupos e estamentos organizados da sociedade (NABUCO, 2007, p. 78), reconhece o município como ente federado (art.18). O município passa a ser “competente” para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, controle do uso, parcelamento e

ocupação do solo urbano. Desse modo, o planejamento público no modelo teórico das políticas e dos planos regionais de desenvolvimento e os procedimentos metodológicos que já haviam sofrido um arrefecimento, foram anulados. Para Nabuco (2007, p. 81), a proposta da regionalização da Constituição de 1988 é explicada na descentralização administrativa, cuja face mais visível é a municipalização.

A discussão do deslocamento das escalas é questão inerente à articulação política de Estados em desenvolvimento para assegurar a expansão capitalista, na periferia. Nas palavras de Brandão (2003, p.11), o capitalismo aprimorou sua capacidade de ser transescalar, isto é, de se utilizar das escalas nacional, regionais e locais, cabendo a quem procura controlá-lo e transformá-lo, fazer o mesmo. Dessa forma, o debate teórico e a prática da regionalização, a seleção de uma ou de outra unidade para o planejamento público devem ser precedidos, além da clareza de seus objetivos, do reconhecimento dos principais processos sociais e suas dinâmicas, da identificação dos sujeitos, direta ou indiretamente beneficiados e responsáveis pela gestão das ações planejadas. Esse cuidado se fundamenta no fato de que não é a unidade de planejamento que assegura a efetividade das ações planejadas e sim os sujeitos envolvidos, em todas as fases do processo.

A prática do planejamento público, da gestão das políticas e planos de desenvolvimento regional adverte para necessidades de mudanças. A persistência das desigualdades sociais e econômicas intra e inter-regionais tem motivado estudiosos e pesquisadores a buscar interpretar os diversos fenômenos e tentar explicar a complexidade das dinâmicas sociais, políticas e econômicas contemporâneas como pontos de partida para um (re)desenho dos processos do desenvolvimento. O que se busca é assegurar mais efetividade das ações propostas. Para tanto, o próximo subcapítulo tratará das concepções e do papel do Estado nos processos de desenvolvimento.

3.2. Desenvolvimento: entre as percepções e os discursos

Partindo-se da convicção de que as assimetrias regionais são produtos naturais²⁶ e/ou construções políticas, econômicas, sociais e culturais e, ainda, de que essas não são barreiras para o desenvolvimento regional ou local, a regionalização, como ação política, processo ou técnica implementada, com foco no e para o desenvolvimento, deve ser planejada, analisada e avaliada. Para tanto, deve-se estimular a discussão sobre o desenvolvimento e, fundamentalmente, sobre as variáveis que se deve concentrar tanto na elaboração de propostas de políticas com fins no desenvolvimento quanto na análise desses processos e de seus impactos sobre as populações, as economias, o meio ambiente e as culturas regionais e territoriais.

O desenvolvimento é um conceito e, como tal, deve ser entendido como uma ideia ou imagem produzida pela mente a partir de percepções. A percepção do desenvolvimento é construída a partir da compreensão de um processo complexo que envolve variáveis econômicas, sociais, políticas, ambientais e culturais que se combinam de modo diferenciado e desigual nos diferentes espaços. Do lado objetivo, ela se estrutura nos fatores de produção, nas condições geoeconômicas dos mercados, no conjunto das instituições políticas, jurídicas, econômicas e sociais, entre outras. Do lado subjetivo, a percepção se estrutura no sistema simbólico – poder.

Para Gómez (2006, p.126),

O desenvolvimento, portanto, constrói-se, teoriza-se e se implementa, através de uma rede que inclui variáveis macroeconômicas, questões culturais, a participação de certas instituições e, sobretudo, a partir das relações que se estabelecem entre elas e de como essas relações se sistematizam...O conjunto de relações entre esses elementos (...) e a força de quem fala permite ao discurso do desenvolvimento criar aquilo de que fala e estabelecer-se como discurso da verdade.

²⁶ Independentemente da corrente do pensamento geográfico, as condições ambientais são limitantes para determinados modelos de desenvolvimento. Exemplificando, a disponibilidade ou a escassez hídrica permitem ocupações e usos diferenciados. O consumo padrão de água em litros/dia/por pessoa não pode ser o mesmo para essas regiões. De acordo com a Organização das Nações Unidas, cada pessoa necessita de 3,3 m³ / pessoa / mês (cerca de 110 litros de água por dia para atender às necessidades de consumo e higiene). Entretanto, essa é apenas uma estimativa. Há uma variação desse consumo, que é influenciado não apenas pela disponibilidade ou escassez da água, mas também por fatores culturais.

Historicamente, a “fala” que permite o discurso do desenvolvimento pode ser atribuída às institucionalidades, principalmente políticas e econômicas. O Estado²⁷ e os agentes financeiros têm construído esse discurso ao longo do tempo, ancorados em teorias ou modelos como a industrialização, modernização e outros.

Furtado (1988, p.57) e Sachs (2000, p.47) afirmam que a ideia do desenvolvimento ganha força a partir da crise econômica, do desemprego e da agitação social que emergiram após a Segunda Guerra Mundial²⁸, e da necessidade da reconstrução dos países industrializados. A busca de alternativas para a mitigação dos impactos dessas questões intensifica o papel do Estado como construtor do processo do desenvolvimento e do planejamento como ferramenta estratégica.

Os outros agentes precursores do discurso do desenvolvimento são as agências financiadoras. O conceito de desenvolvimento originou-se nas ciências econômicas, sob a denominação de crescimento econômico, passando, posteriormente, a ser apropriado pelos cientistas sociais que incluíram os fatores sociais e culturais na interpretação, análise e construção do processo do desenvolvimento.

Furtado (1988, p. 45) e Vasconcellos e Garcia (2004, p.210) descrevem que essas interpretações surgidas entre o econômico, cujo foco se centrava nos aspectos quantitativos, e o social, que enfatizava os aspectos qualitativos, motivou a diferenciação conceitual entre crescimento econômico e desenvolvimento. Entretanto, segundo Oliveira (2002, p. 39), a controvérsia entre tais conceitos continua.

Analizando o conceito de desenvolvimento de Furtado e de Bresser-Pereira, conclui-se que, de fato, há uma vinculação do desenvolvimento ao crescimento econômico. Para Furtado (1988, p.54), o desenvolvimento pode ser conceituado com base em três critérios que se inter-relacionam: “o critério de um aumento na eficiência do sistema de produção; o critério da satisfação das necessidades básicas, e o critério do bem-estar”.

Bresser-Pereira (2011, p.157) formula o conceito de desenvolvimento pelo crescimento da produtividade e dos padrões de vida da população causado pela sistemática utilização de excedente econômico na acumulação de capital e no progresso técnico.

²⁷ Para Bresser-Pereira (2011, p. 157), o Estado é uma instituição imprescindível para o desenvolvimento e garantidora de sua competitividade.

²⁸ A Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945) foi provocada por muitos fatores, entre os quais a crise econômica de 1929, e desencadeou mudanças como o desmonte de estruturas coloniais, a expansão da alta tecnologia, as aglomerações industriais entre outras. Para mais informações, ver Chiaretli, Marco (1998) e Vigevani, Tullo (1985).

Nos conceitos de Furtado e de Bresser-Pereira, o desenvolvimento social e de crescimento dos padrões de vida e de satisfação das necessidades básicas da população decorrem do crescimento econômico, ou seja, o desenvolvimento é possível quando há crescimento econômico. Não se percebe, nessas propostas conceituais, a preocupação com os impactos, para a frente e para trás, e da capacidade de suporte destes. Esse conceito de desenvolvimento, que animou as discussões na década de 1970, ganha novas variáveis e interpretações a partir dos anos 1980, porém conserva-se impreciso e carente de investigações.

Uma dessas interpretações apresenta o desenvolvimento sustentável, conceito disseminado pelo relatório “Nosso Futuro Comum”. Este documento foi elaborado pela Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que definiu desenvolvimento sustentável como aquele capaz de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. No contexto conceitual do desenvolvimento sustentável, Goodland (1994, p. 278) propõe que são três os objetivos do desenvolvimento: o econômico, voltado para o crescimento com equidade e eficiência; o social, no qual se busca o fortalecimento e o “empoderamento” dos atores e dos agentes²⁹ do desenvolvimento, a participação popular e a mobilidade social para os problemas da coletividade, a coesão social, a identidade cultural e o desenvolvimento institucional; e o ecológico, no qual se espera o comprometimento de todos com a manutenção da integridade e capacidade de suporte dos ecossistemas, o respeito à biodiversidade, a busca permanente pela redução da poluição e o empenho na resolução das questões globais.

Um dos grandes formuladores do conceito do desenvolvimento sustentável é o professor Ignacy Sachs. Embora admitindo que o crescimento econômico ainda se faça necessário, Sachs (2000) propõe que, ao se planejar o desenvolvimento, devem-se considerar cinco dimensões de sustentabilidade.³⁰ Para esse autor, o desenvolvimento é um conceito tridimensional, cujos objetivos são sempre sociais. O planejamento do desenvolvimento deve ser fundamentado no tripé: finalidade social, condicionalidade ambiental e viabilidade econômica (SACHS, 2012, p.5).

²⁹ Atores do desenvolvimento devem ser compreendidos como todos aqueles que participam do processo, embora não sejam diretamente responsáveis pela ação efetiva. Agentes do desenvolvimento são todos aqueles responsáveis, efetivamente, pela execução de ações que concorrem para o desenvolvimento.

³⁰ As cinco dimensões de sustentabilidade defendidas por Sachs (1993, p.25) são: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

Outra interpretação do desenvolvimento é proposta pelo economista Amartya Sen. Para esse autor:

O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (SEN, 2010, p. 10).

A liberdade como fator construtivo e instrumental do desenvolvimento, como processo que envolve questões econômicas, políticas, de mercado, valores, costumes normas e regras sociais, depende das capacidades individuais.

Khan (1988, p. 40) propõe que o desenvolvimento seja entendido como um processo coletivo, com ganhos compartilhados entre todos. Já para Furtado ³¹(2001) e Gómez (2002), o desenvolvimento é um axioma da impossibilidade. Para Furtado, a impossibilidade recai sobre as diferenças de ritmo de acumulação e reprodução de capital, de grau de desenvolvimento, de capacidade de generalização em escala planetária dos atuais padrões de consumo dos países ricos. Além disso, as diferenças culturais e as capacidades individuais para a formação de redes e execução de ação coletiva, ou seja, formação do capital social, requerem uma interpretação mais realista, objetiva e ponderada até porque, como disse Furtado:

O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana (FURTADO, 2001, p. 88).

Gómez (2002, p. 8), por sua vez, se fundamenta na ideia de que o desenvolvimento se inscreve plenamente no corpo ideológico do capital, não revelando capacidade de mudança. De fato, nas propostas de desenvolvimento, os parâmetros e os indicadores selecionados para medir e avaliar o processo respondem ao interesse do capital e são aplicados em espaços cujos padrões culturais, sociais e políticos são distintos. Além disso, a interpretação dos resultados em série tornam os desiguais iguais. Sendo assim, essas práticas têm se mostrado incapazes de promover uma transformação efetiva em todos os espaços, haja vista o aumento dos níveis de pobreza, de desemprego e de desigualdade social, em todo o mundo.

³¹ FURTADO (2001), no livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, descreve a impossibilidade do desenvolvimento das economias da periferia.

Celso Furtado e Gómez trataram da impossibilidade do desenvolvimento como uma proposta para o coletivo. Nesse caso, o desenvolvimento equitativamente partilhado por todos, como proposto por Khan (1988), de fato, é um mito, até porque

Sempre haverá os que aproveitarão as chances que lhes estão sendo dadas pela sociedade e aqueles que as deixarão passar. Em última instância, as trajetórias biográficas são sempre individuais (SACHS, 2012, p.5).

Para a presente tese, admite-se o desenvolvimento como um conceito formulado a partir das percepções sobre os resultados de um processo:

- i. planejado, executado e monitorado por todos os agentes de desenvolvimento;
- ii. cujas ações têm finalidade social, sustentabilidade econômica e respeito às condicionalidades ambientais e culturais de cada lugar;
- iii. proposto tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada e pela sociedade civil organizada;
- iv. que promove a melhoria qualitativa tanto das condições de vida quanto da cidadania e da democracia, e
- v. que impacta, positivamente, em todos aqueles que estão dispostos e que são capazes de aproveitar as oportunidades que lhes estão sendo dadas.

Para tanto, o planejamento se configura como uma das principais ferramentas de apoio e meio para construção de processos de desenvolvimento. Essa perspectiva é fundamental tanto para a análise e compreensão destes quanto para a formulação de políticas, planos e programas de desenvolvimento regional, local ou territorial, temas tratados no subcapítulo que se segue.

3.3. Desenvolvimento local e o desenvolvimento territorial: processos em construção

O fenômeno da globalização ou as dinâmicas na acumulação e regulação do capital, especialmente o aumento da competitividade nos mercados, enfatiza, sobremaneira, a importância das variáveis endógenas no sucesso ou no fracasso das políticas de desenvolvimento local. O reconhecimento e a valorização dessas variáveis podem ser percebidos como uma estratégia, um fenômeno, uma prática, uma teoria ou um processo que surgiu como uma alternativa para o desenvolvimento em substituição aos modelos

tradicionais e em países pobres e com desenvolvimento tardio (VAZQUEZ-BAQUERO, 2009).

Em relação ao entendimento do que vem a ser o desenvolvimento local, Oliveira (2001, p.11) acredita que esta é uma noção polissêmica; já para Vázquez-Baquero (1995, p.221), o interesse em sua conceituação advém da ausência de estudos sistemáticos que, efetivamente, demonstrem o desenvolvimento local valendo-se de suas condições endógenas. Aliados a isso, os diferentes enfoques usados para a interpretação do desenvolvimento local dificultam a percepção de um conceito que adite todas as correntes. Há pelo menos três linhas de percepção do desenvolvimento local: a economicista, a humanista e a institucionalista (GUTIÉRREZ, 1996, p. 69).

Os principais autores economicistas analisados abordam o desenvolvimento local como uma forma flexível de regulação do capital, portanto, uma estratégia (VÁZQUEZ-BAQUERO, 1995, p. 226); outro, como um fenômeno para o fortalecimento das economias (AZEVEDO, 1995, p. 241); outros ainda o percebem como um processo de transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local estruturado pelos atores locais (BUARQUE, 1999, p.9; AMARAL FILHO, 1996, p. 38). No enfoque economicista, o meio é provedor de recursos e os sistemas econômico e social organizados se encarregam de fornecer as vantagens competitivas.

Os que defendem o enfoque institucionalista o conceituam como uma alternativa ao desenvolvimento comandado por cima, centralizador, formulado pelo poder central e baseado na atração e na negociação de recursos externos como condição suficiente para a promoção do crescimento econômico de áreas específicas (BENKO, 2001, p.9; MULS, 2008, p.2; VITTE, 2006, p. 77; HADDAD, 2001, p. 9), ou como o resultado de alterações nos mecanismos de atuação pública, com a adoção de novas regras e orientações de políticas públicas e de arranjos institucionais e de interação estratégica entre o público e o privado (BLASCO, 1994, p. 98; TAPIA, 2005, p. 132, e GUTIÉRREZ, 1996, p. 60).

O enfoque humanista interpreta-o como uma ação voluntária, organizada, que intervém em um processo de mudança social, unindo-se intimamente desenvolvimento local e desenvolvimento pessoal (GUTIÉRREZ, 1996, p. 71, tradução nossa).

O que há em comum nas propostas conceituais é: a valorização dos potenciais de desenvolvimento existentes em cada localidade; a inclusão da sociedade civil e da iniciativa privada no planejamento e na gestão das políticas públicas; a mobilização, a organização e a

capacitação dos atores sociais locais para a participação. A ênfase nas variáveis endógenas ou no conjunto de recursos que constituem o potencial de desenvolvimento local, como os sistemas econômicos, culturais, institucionais, ambientais e sociais, é sustentada pelos seguintes pressupostos:

- (i) Um crescente processo de autonomia decisória;
- (ii) Uma crescente capacidade regional de captação e reinversão do excedente econômico;
- (iii) Um crescente processo de inclusão social;
- (iv) Uma crescente consciência de preservação e conservação ambiental;
- (v) Uma crescente sincronia intersetorial e territorial do crescimento;
- (vi) Uma crescente percepção de pertencimento (BOISIER, 1991, p.187, tradução nossa).

Há que notar que os pressupostos estão fortemente influenciados por especificidades que reforçam que as estratégias do desenvolvimento local endógeno devem ser diferenciadas para cada lugar. Benko (2001), Buarque (1999), Haddad (1994), Boisier (1991) e Muls (2008) reconhecem a importância do ambiente político, da organização produtiva e das características da estrutura social para a efetividade de qualquer política de desenvolvimento regional, local ou territorial. Tapia (2005, p. 133) destaca, além desses elementos, as estruturas de governança e a capacidade de controlar e internalizar o conhecimento e as informações externas, como estratégia garantidora dessas políticas. Para Boisier,

Concretamente, o desenvolvimento regional resulta da interação de um conjunto de processos mais simples, sendo que cada um deles se constitui em uma condição necessária ao desenvolvimento da região (BOISIER, 1991, p.187, tradução nossa).

Como conjunto de processos mais simples que permeia o desenvolvimento local endógeno, tem-se:

- i. a permanente coordenação, articulação e integração entre os agentes e atores de desenvolvimento (poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada), ou seja, que se estabeleça uma governança, de modo a assegurar eficiência nas ações propostas, a produtividade e a competitividade econômica;
- ii. o aumento das oportunidades sociais;
- iii. as garantias de transparência dos processos e ações;
- iv. a participação popular, de maneira que sejam fortalecidas a cidadania e a democracia;

- v. a descentralização da ação política do governo central(união) para o local (municípios);
- vi. a estruturação de sistemas produtivos locais influenciados pelas experiências exitosas do distrito industrial; *milieu innovateur e cluster*” (AMARAL FILHO, 2010, p. 25);
- vii. o mecanismo dinâmico de autorreforço das atividades produtivas.

A capacidade de organização social (HADDAD, 1994, p.16), o poder de mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas (BUARQUE, 1999, p. 9), a densidade das relações entre os agentes locais (empresas, municipalidades, universidades, centros de pesquisa, sindicatos) fornecem não apenas as bases da ambiência social, necessária ao processo, como se revestem de papel determinante na competitividade das atividades econômicas (BENKO e PECQUEUR, 2001, p.35).

Uma perspectiva teórica de análise da ambiência política é a do Estado, embora se reconheça que não há uma nova teoria do Estado. Segundo Amaral Filho (2001), o que ocorre são interpretações para as funções do Estado.

As funções do Estado baseiam-se:

[...] no resultado de processos e de dinâmicas econômico-sociais determinados por comportamentos dos atores, dos agentes e das instituições locais [...] em um modo de intervenção pragmático [...] um sistema aberto; mais atento às nuances de seu ambiente, mais interativo com seus parceiros, mais sensível à informação que recebe como retorno dos utilizadores dos bens e serviços (AMARAL FILHO, 2001, pp. 269, 270).

A análise das funções do Estado relacionadas por Amaral Filho (2001) induz à ênfase do papel do Estado nas funções de regulador, mobilizador dos agentes e atores e coordenador das políticas públicas. Essas funções exigirão do Estado reestruturação em seus aparelhos (de Estado e ideológicos), de modo a atender à nova ordem da democracia participativa. A relevância na reestruturação se fundamenta nas velhas estruturas institucionais de cultura política inflexível e pouco democrática constatada na Administração Pública brasileira. O ambiente institucional pouco democrático não se alinha à proposta do desenvolvimento local e compromete a implementação das ações e da política de desenvolvimento, conforme sugere Birkner (2008, p. 298).

Na perspectiva teórica do desenvolvimento sustentável com finalidade social e respeito às condicionalidades ambientais, a percepção do desenvolvimento local, segundo Gómez (2002, p.4), ganha todo o sentido.

A ênfase na melhoria da qualidade de vida, na diversificação produtiva e na participação, que o desenvolvimento local exhibe como suas principais divisas, se adaptam perfeitamente a essa tripla condição atual do desenvolvimento³².

O desenvolvimento endógeno, entendido como um desenvolvimento sustentável, é fundamentado nos seguintes pilares:

(I) o novo papel do Estado federado; (II) a estratégia do desenvolvimento econômico regional ou local, baseada na mobilização de poupança e investimento em formação bruta do capital fixo; e (III) valorização dos novos fatores de produção (AMARAL FILHO, 1996, p. 48).

O esforço de vários estudiosos na conceituação do desenvolvimento local endógeno tem demonstrado a natureza subjetiva e complexa desse processo. A subjetividade advém do fato de que o desenvolvimento é uma percepção, conforme já descrito, e a complexidade induz a reflexões sobre a temática. O desenvolvimento local endógeno pode ser compreendido como o resultado de um processo técnico, que envolve decisões políticas, o conhecimento da cultura local, como base para estabelecer ações e meios estratégicos para se alcançar determinado crescimento econômico, e a participação dos agentes locais, como protagonistas das decisões, ações e projetos, cuja finalidade é a melhoria da qualidade de vida da população.

O maior desafio nesse processo incide no fato de que as decisões são tomadas pelos agentes do desenvolvimento (institucionais formais e informais) e os beneficiários³³, em uma relação de forças desigual, carente de um arranjo institucional adaptado às condições reais de cada lugar e garantidor do equilíbrio desse campo de forças. Entretanto, essa interação de forças está diretamente relacionada com o nível de participação popular, com a capacidade efetiva de participação de representantes da sociedade civil e da flexibilidade e funcionalidade da Administração Pública.

³² Para Gómez, é somente no contexto da interpretação do desenvolvimento sustentável que o desenvolvimento local ganha todo seu sentido, embora seja mais propositivo que explicativo. E, como proposta que depende da integração entre os diferentes atores sociais (políticos, empresários, trabalhadores), esse autor acredita que o “desenvolvimento local é uma dessas estratégias que reformulam, sem modificar essencialmente, as formas de acumulação do capital”.

³³ Agente é o que desenvolve as ações de desenvolvimento, e o beneficiário é aquele que se assume objeto do desenvolvimento, conforme sugerem Pilonieta e Ochoa Arias (2006, p. 27).

Em relação à participação popular, é fundamental que a sociedade e seus representantes tenham maturidade política, portanto, capacidade para a negociação, o que exigirá flexibilidade e, ainda, capacidade para aproveitar todas as oportunidades de mobilização e participação efetiva. Entretanto, “somos um país sem cultura participativa e a transformação do nível de consciência é lenta” (DOWBOR, 1999, p.79).

Aliado à ausência da cultura participativa, o modelo de gestão pública tradicional, baseado em legalismo, nas hierarquias, na troca de favores, nas entregas sob encomendas e no assistencialismo, fragiliza o capital social e humano e a democracia participativa. Entretanto, romper paradigmas e aceitar novas ideias não são tarefas fáceis e, sim, desafios. Sendo assim, o reconhecimento e o fortalecimento do capital social e do capital humano nesses lugares são ações cruciais para o planejamento, a formulação e a efetividade do desenvolvimento tanto regional quanto local e territorial.

Reconhecendo as mudanças nas funções do Estado e vislumbrando a distribuição do poder com outros agentes, Sending e Neumann (2006) destacam três principais reivindicações para tratar a temática:

O primeiro é que o governo deve ser estudado como um processo, e não como uma instituição. Este movimento analítico é dito para que seja possível analisar as mudanças de hierarquia e soberania da gestão com base em redes horizontais [...]. A segunda é que vários atores não-estatais tornaram-se muito mais poderosos na política global do que o Estado, portanto este é menos poderoso do que antes [...]. A terceira é que a autoridade política é cada vez mais desalojada do Estado soberano e na direção transnacional de política em redes e, funcionalmente, em esferas específicas de autoridade [...], onde o Estado desempenha um papel estratégico, mas não necessariamente dominante (SENDING e NEUMANN, 2006, p. 651, tradução nossa).

A busca pelo equilíbrio das forças políticas entre os atores é uma das análises e propostas para a construção de políticas de desenvolvimento. Para Llorens (2001, p.25), o papel do Estado nas políticas de desenvolvimento deve ser de catalisador, animador de uma atmosfera inovadora quer seja institucional, social, econômico, quer seja político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo local.

No contexto da discussão analítica e conceitual de desenvolvimento local, surge a proposta do desenvolvimento territorial, como já apresentado no Quadro 3, que demonstra as escalas do planejamento governamental brasileiro. Essa discussão se inicia nos anos 1990, e a

proposta de construção de um modelo de desenvolvimento em base territorial³⁴ ganha força política para ser implementada pelo governo federal a partir de 2003, na gestão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial na estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O enfoque territorial no planejamento e na formulação de políticas públicas brasileiras surgiu para o meio rural e foi influenciado pelas experiências de políticas territoriais em construção no estado do Rio Grande do Sul, na América Latina, no Caribe e, principalmente, na União Europeia³⁵.

O território como unidade de planejamento para o espaço rural na América Latina é justificado por Perico e Ribero (2002). Para esses autores,

A visão territorial do rural surge como uma proposta de aproximação da nova visão do desenvolvimento rural sustentável na América Latina e se baseia na visão de desenvolvimento regional e de desenvolvimento territorial como uma expressão de ordem política, econômica e social que visa, na sua essência, melhorar a forma como se apreende e orienta as intervenções, formulação de políticas e sistemas de planejamento para o setor rural na América (PERICO e RIBERO, 2002, p.27, Tradução nossa).

O enfoque territorial para o planejamento e formulação de políticas públicas para o meio rural brasileiro tem como foco a promoção do desenvolvimento onde, efetivamente, ocorram melhorias significativas na qualidade de vida da população que vive no meio rural, quer seja pela oferta dos serviços públicos essenciais, quer pela oportunidade de mercado.

A política territorial brasileira teve como referência conceitual e apoio instrumental os estudos produzidos pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e pela União Europeia. Entretanto, a experiência do Programa LEADER da União Europeia motivou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial a formular o programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, cuja discussão preparatória se deu no bojo do desafio da descentralização

³⁴Para uma análise mais detalhada do histórico da construção da política territorial brasileira, sugere-se a leitura do capítulo 2 - A recepção do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil - do livro Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e desafios do INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA, 2010.

³⁵ O Estado do Rio Grande do Sul, por meio da experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, de 1999, e do programa do orçamento participativo (1999-2002) e na União Europeia com a Política Agrícola Comum (PAC) que vem sendo discutida desde 1957, com a instituição da Comunidade Econômica Europeia (CEE), com a criação dos fundos estruturais e de coesão e, principalmente, com o Programa Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Europa Rural – LEADER que tem como objetivos a convergência das regiões e dos estados-membros menos desenvolvidos; a competitividade regional, a geração de emprego e a cooperação territorial europeia. Mais informações sobre a política regional europeia podem ser encontradas no sítio <http://ec.europa.eu/agriculture/comm/agriculture/index>.

das políticas públicas e do federalismo cooperativo recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Aliada a esses desafios, a literatura produzida sobre o desenvolvimento local e o desenvolvimento territorial já apontava um conjunto de estratégias que deveriam ser observadas na formulação de políticas de desenvolvimento. Entre estas estratégias merecem destaque os sete elementos apresentados por Schejtman e Berdegúé (2004), de quem, pela importância dos elementos, se reproduz aqui uma extensa citação.

[...] com o propósito de que no futuro se poderia ir além de uma instituição fundada no DRT e avançar para uma razoável teoria da ação com desenho de políticas, programas e projetos orientados para a superação da pobreza rural. Desta revisão se extraíram sete elementos que devem ser considerados pelo enfoque do DRT.

1. A competitividade, determinada por uma ampla difusão do progresso, e o conhecimento são condições necessárias para a sobrevivência das unidades produtivas.
2. A inovação tecnológica que eleva a produtividade do trabalho é uma determinante crítica para a melhoria do ingresso da população pobre rural.
3. A competitividade é um fenômeno sistêmico, ou seja, não é um atributo das empresas ou unidades de produção individuais ou isolados, mas se baseia e depende das características dos ambientes nos quais estão inseridos.
4. A demanda externa do território é a força motriz das transformações produtivas e, portanto, é essencial para o aumento da produtividade e da renda.
5. Os vínculos urbano-rurais são essenciais para o desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas no interior do território.
6. O desenvolvimento institucional é fundamental para o desenvolvimento territorial.
7. O território não é um espaço físico objetivamente existente, sendo uma construção social, ou seja: um conjunto de relações sociais que originam e às vezes expressam uma identidade e um senso de propósito compartilhado por múltiplos agentes públicos e privados (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004, p. 4-5. Tradução nossa).

Considerando a vasta literatura produzida, na década de 1990, sobre as estratégias para o desenvolvimento econômico local e desenvolvimento territorial rural, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, apoiada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), inicia a sistematização das informações em documentos institucionais³⁶ de referências para a seleção das estratégias de desenvolvimento rural sustentável no Brasil,

³⁶ Referências para a estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil- documento Institucional 01, MINISTDA, 2005; Marco Referencial para apoio no desenvolvimento de territórios rurais – 02, MDA, 2005; Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais – 03, MDA, 2005; Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento, documento de apoio 02, MDA, 2005.

gestão dos territórios, articulação de políticas públicas e atores sociais, elaboração de plano territorial de desenvolvimento, entre outros.

A análise das estratégias identificadas pela literatura para a implementação de políticas e ou programas de desenvolvimento local ou territorial, o reconhecimento do quadro de pobreza, de exclusão social e de desigualdades sociais e regionais, nos territórios³⁷ brasileiros e, sobretudo, dos papéis constitutivo e instrumental da liberdade³⁸, conforme proposto por Sen (2012), como primordial e principal meio do desenvolvimento, conferem à política territorial brasileira, em construção, grandes desafios até porque é “uma via de mão única”, haja vista o contexto político de sua criação.

Desse modo, analisando os pressupostos para o desenvolvimento territorial rural sustentável, identificaram-se como desafios:

- (i) reforma agrária;
- (ii) fortalecimento do capital social, caracterizado pelo MDA como pouco desenvolvido;
- (iii) desenvolvimento de capacidades humanas competentes;
- (iv) fornecimento dos serviços públicos essenciais aos agricultores familiares;
- (v) mobilização e organização social para a participação;
- (vi) integração das políticas e
- (vii) articulação horizontal e vertical das institucionalidades formais e informais.

Gómez (2006, p.60), analisando os estudos que deram suporte à Secretaria de Desenvolvimento Territorial para a construção da política territorial, acredita que se trata de uma repaginada das políticas existentes, uma vez que as alterações se processaram apenas na escala do planejamento e alocação dos recursos (do local para o territorial) e no enfoque das políticas e ações (de setorial para territorial).

Beduschi Filho e Abramovay (2004, p. 36) corroboram Gómez, uma vez que acreditam ser o grande desafio do planejamento brasileiro na política territorial a mudança da prática da alocação dos recursos, que deverá “passar de uma lógica de repartição setorial de

³⁷ O conceito de território, para a SDT e para o programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, é aquele apresentado pelo MDA, que se encontra no Quadro 1.

³⁸ Para Sen (2012, p. 58), o papel constitutivo ou primordial é a capacidade de cada indivíduo ou seu capital. O papel instrumental ou os principais meios são: liberdades políticas (direitos civis); facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência e segurança protetora.

recursos e de demandas de *balcão* (grifo dos autores) para uma lógica territorial e de projetos”. Acrescenta-se a essa lógica a cultura de repartição política dos recursos e a pulverização destes no orçamento geral da união em ações pontuais que, na grande maioria, não são finalizadas tanto pela insuficiência dos recursos, haja vista a ausência do projeto e do consequente orçamento quando do lançamento da ação no Sistema de Convênios (SICONV) do governo federal, quanto pela descontinuidade política, uma vez que não se caracteriza como uma intervenção complementar ou de fortalecimento de determinado arranjo produtivo.

Outra estratégia importante para as políticas de desenvolvimento local e ou territorial é a estruturação de uma governança, que será tratada no próximo capítulo. A análise da gestão social dos territórios fornece elementos fundamentais para a compreensão do desafio dessa estruturação. Abramovay (2005), Bacelar (2008) e Perico (2009), analisando a proposta da gestão social dos territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, alertam para uma série de vícios da Administração Pública que podem ser somatizados, por diferentes razões, não contribuindo para os efeitos esperados.

Abramovay (2005, p.7) destaca os riscos “de ações clientelistas e patrimonialistas” nos processos de formação de territórios a partir de iniciativa do poder público. Segundo ele, há risco de que “os atores mais importantes de sua dinâmica econômica, social, política e cultural estejam ausentes de suas organizações animadoras”.

Esse risco, em um ambiente no qual o clientelismo e o patrimonialismo fazem parte da cultura das institucionalidades, induz a que qualquer proposta de desenvolvimento deverá priorizar o reconhecimento dos agentes de desenvolvimento. Esse reconhecimento não apenas impulsionará a mudança da prática da alocação dos recursos em projetos que integrem ações e atendam às necessidades reais do território, como facilitará a articulação para a execução das ações, assegurando sua efetividade. Nesse sentido, Bacelar (2008, p. 25) entende que “a grande virtude da abordagem territorial” é a oportunidade de que a articulação seja efetivada pelos agentes territoriais.

Para Perico, a gestão social do território,

Mais do que um conceito, trata-se de um processo com implicações enormes, do caráter técnico, econômico, político, cultural e de esperança para modelos novos, ou ainda, de visões novas da sociedade, de futuro e de satisfação (PERICO, 2009, p. 34).

A partir do reconhecimento da complexidade da construção e da implementação de uma política de desenvolvimento em base territorial e, fundamentalmente, da pouca liberdade

de todos os agentes de desenvolvimento para garantir sua efetividade, ocorre um arrefecimento “natural” na construção dos processos conduzidos por iniciativas dos governos, como é o caso dos territórios rurais do governo federal, desde 2010. A condição natural advém da realidade da capacidade de participação da população e da capacidade do ministério de estimular essa participação, uma vez que os principais agentes de sua dinâmica econômica, política, social e cultural ficaram fora do processo.

Esse arrefecimento deve ser avaliado como a necessidade de priorizar ações que forneçam as capacidades à população de modo que esta seja motivada e mobilizada para a participação. Outra ação a ser priorizada deve ser a institucionalização de espaços para o diálogo Estado-Sociedade. A disponibilização desses espaços deve estabelecer e fortalecer não apenas a confiança para uma governança de mais consensos e capacidade de negociação, mas, sobretudo, criar as condições para que sejam fortalecidas e restauradas as liberdades de todos os agentes do desenvolvimento. Esse é o caminho para o enfrentamento dos sete desafios apresentados para o desenvolvimento territorial rural e a orientação para o planejamento do e para o desenvolvimento, nos enfoques local, regional e nacional. Reconhecendo que a participação social é influenciada pelo estoque de capital social desses espaços, o capítulo seguinte tratará das concepções de capital social e de governança bem como dos efeitos deste sobre as instituições formais e informais, o controle social e o desenvolvimento local, territorial e regional.

4. CAPITAL SOCIAL E GOVERNANÇA

Capital social é um agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e de reconhecimento mútuo (BOURDIEU, 1980, p.2)

4. CAPITAL SOCIAL E GOVERNANÇA

O capital social é uma das ferramentas de políticas de desenvolvimento mais estudada nas últimas décadas. Para entender as razões desse interesse tanto da academia quanto das agências financiadoras e promotoras do desenvolvimento, buscou-se analisar as funções do capital social à luz das reflexões de diferentes autores e áreas do conhecimento. Desse modo, este capítulo propõe a sistematização conceitual de capital social, a apresentação das correntes teóricas mais apropriadas para o reconhecimento e interpretação dele, haja vista a complexidade e imprecisão conceitual do termo e a discussão da importância do capital social para o desenvolvimento e para a estruturação dos sistemas de governança.

É prudente esclarecer que, considerando o rigor do método científico, não há uma teoria sobre capital social. De fato, há hipóteses e diferentes interpretações para o termo que não aportam elementos suficientes para se considerar um marco teórico (Durstun, 2000, p.9).

O capítulo está estruturado em dois subcapítulos. O primeiro sistematiza as principais concepções e correntes conceituais de capital social e descreve seus efeitos nos diferentes níveis (individual, social, político e econômico). O segundo sistematiza, também, os conceitos de governança e avalia seu papel instrumental para as políticas de desenvolvimento.

4.1. Conceituação de Capital Social

A extensa literatura produzida sobre capital social tem reforçado a importância deste nas políticas de desenvolvimento e fortalecimento das democracias por meio da ampliação da participação cidadã na política e do envolvimento dos indivíduos em atividades coletivas geradoras de impactos sociais efetivos. Entretanto, o termo capital social originou-se na sociologia clássica (ALBAGLI e MACIEL, 2002; PORTES, 1998; FARR, 2004; RUTTEN e BOEKEMA, 2006 e BALESTRO, 2006), e a autora Lyda Judson Hanifan é considerada a pioneira na identificação de elementos do capital social e na aplicação metaforizada deste (WOOLCOCK e NARAYAN, 2000, p.228).

Os estudos de Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam têm influenciado o desenvolvimento das várias conceituações de capital social nas diferentes áreas do conhecimento, em especial na ciência política (Portes, 1998; Durston, 2000; Warner, 2001; Albagli e Maciel, 2002; Vázquez, 2002; Baquero, 2003, 2008; Valdivieso, 2003, e Farr, 2004) e em todo o mundo, embora outros autores estejam sendo incorporados nas discussões do capital social. Entre esses, John Durston e Nan Lin, citado por Valdivieso (2003) e Stein (2003); Fukuyama, lembrado por Baquero (2003) e Stein (2003); Granovetter, indicado por Rutten e Boekema (2006); e Douglass North, que influenciou Durston (2000) e Stein (2003).

Capital social é uma categoria analítica que, embora tenha surgido nas ciências sociais, ganhou fôlego a partir da introdução do capital humano³⁹ como um dos elementos que poderiam fortalecer o crescimento econômico proposto pelos chamados economistas neoclássicos. Como um fenômeno sócio-político-cultural, explicado e analisado com fundamento na lógica do capital, teve sua efervescência conceitual na década de 1990. Porém, a questão do capital social, como estratégia para o desenvolvimento, iniciou-se na década de 1980, em meio às crises do papel do Estado, ideológica, da recomposição das escalas e, ainda, no contexto da discussão da mundialização do capital, do fortalecimento da democracia e da sociedade participativa e em rede⁴⁰.

Capital social, para Bourdieu e Coleman, é um conjunto de recursos disponíveis para os indivíduos que se relacionam e mantêm laços com outros indivíduos do mesmo grupo e de grupos diferentes (VÁZQUEZ, 2002, p. 130). Para Bourdieu (1980, p.256), capital social é

³⁹ Para o Banco Mundial, capital humano é o valor agregado ao trabalhador na forma de conhecimento e habilidades. Assim, cada ser humano é um investidor em seu capital. O capital humano está no indivíduo.

⁴⁰ Para Castells, em uma sociedade em rede, o poder dos fluxos é mais importante que os fluxos do poder (2002, p.565).

um agregado dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, de conhecimento e de reconhecimento mútuo. A rede de relações é vista, por este autor, como um produto, portanto, é construída valendo-se de estratégias de investimentos, individuais ou coletivos, consciente ou inconscientemente, cujo objetivo é a construção e a reprodução das relações sociais que se fundamentam em obrigações duráveis, subjetivamente sentidas (sentimentos de gratidão, respeito, amizade, lealdade, solidariedade etc.) e institucionalizadas em estatutos socialmente reconhecidos ou juridicamente garantidos⁴¹.

Para Coleman (1988, p. 98), capital social é definido por sua função. Não é uma entidade única, mas uma variedade de diferentes entidades, com dois elementos em comum: todas elas consistem de algum aspecto da estrutura social e facilitam certas ações dos atores – pessoas ou empresas – no âmbito da estrutura. O capital social para ele é um recurso socioestrutural inerente às relações sociais. Desse modo, é possível deduzir como elementos da estrutura social que contribuem para a construção do capital social, além da boa vontade, do companheirismo e da simpatia mútua, destacados por Hanifan (1916, p.130), a confiabilidade, a solidariedade, as obrigações de reciprocidades, as expectativas, o aproveitamento de normas sociais cooperativas entre outros, que facilitam as relações nos diversos grupos sociais.

Tanto Bourdieu quanto Coleman argumentam que o capital social não é natural e não existe nos indivíduos. O capital social é um produto do trabalho social acumulado, que tem como elementos basilares, para sua construção, os valores culturais e históricos dos grupos e as capacidades destes de produzir e reproduzir relações entre os indivíduos e por meio dos indivíduos.

Capital social, para Putnam (2006, p.177-180), é um atributo da estrutura social e se refere às características das organizações sociais, como redes, normas, sistemas, cadeias de relações sociais e confiança, que contribuem para aumentar a eficiência das ações coletivas e das políticas públicas, além de facilitar as ações coordenadas, cooperadas e compartilhadas. Para ele, uma cultura dominada pela confiança, pelo compromisso da reciprocidade, do compartilhamento e da cooperação é altamente produtiva do capital social. Este autor apresenta atributos do capital social e justifica a importância dele no desempenho institucional, na efetividade das políticas públicas e no fortalecimento das comunidades cívicas, destacando que sua abordagem não é um argumento para o determinismo cultural e

⁴¹ São considerados aqui estatutos socialmente reconhecidos o grupo familiar, vicinal, de lazer, entre outros.

sim para a ampliação dos espaços de participação social e fortalecimento do estoque de capital social (PUTNAM, 1993, p.5). Entretanto, estes atributos são inerentes aos valores culturais da população e da capacidade destes de formar uma consciência crítica organizada e participativa.

Para Fukuyama (1999), a confiança, as redes e as instituições são manifestações do capital social e não se constituem em capital social em si. Essa é uma das críticas mais recorrentes à conceituação de Putnam (FUKUYAMA, 1999; JORDANA, 2000; REIS, 2003; ALBAGLI e MACIEL, 2002).

Segundo Fukuyama, capital social é uma norma instanciada informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos. Estas normas instanciadas estão relacionadas às virtudes tradicionais e valores culturais, como a honestidade, a manutenção de compromissos, o desempenho de funções de confiança e a reciprocidade de modo que se percebe uma reflexão sobre o capital social baseando-se nos valores culturais.

Os elementos que asseguram as relações sociais, a formação das redes e a instituição das normas, nas organizações sociais, são os valores⁴² culturais que apresentam especificidades locais e regionais. O grau de confiança existente entre os indivíduos, as normas de comportamento cívico praticado e o nível de associativismo de uma comunidade indicam que os valores dessa comunidade permitem à coletividade ser o agente de sua história e desenvolver ações que assegurem o bom desempenho das instituições públicas na prestação dos serviços, como propõem Putnam (1993) e Sen (2010, p. 333).

Vázquez (2002, p. 146) ressalta que os valores e as atitudes não podem ser considerados capital social. Capital social, para ele, é um recurso oriundo da participação em redes sociais. A participação em redes gera obrigações de reciprocidade e informação. Como lembra Kliksberg (2000, p.13), a cultura é um tema transversal a todas as dimensões do capital social e está na base das componentes fundamentais deste. Entretanto, não são todos os valores que contribuem para a construção do capital social.

Os valores culturais de um determinado espaço ou de uma comunidade onde se percebe o estímulo à individualidade e onde, “em tempo de farinha pouca, meu pirão primeiro” e, ainda, onde “cada um tenta puxar a brasa à sua sardinha”, certamente que não

⁴² Valores culturais (éticos, políticos e sociais) devem ser entendidos como o conjunto de normas e de orientações de condutas dos indivíduos. São valores éticos: a solidariedade, a bondade, a lealdade, a tolerância, a responsabilidade etc. São valores políticos: a justiça, a igualdade, a imparcialidade, a liberdade, a cidadania e outros.

são espaços que motivam, habilitam ou oportunizam aos indivíduos a construção e a manutenção de relações sociais duradouras, conscientes e confiáveis, necessárias ao desenvolvimento do capital social.

O capital social como recurso disponibilizado somente para os indivíduos em grupos e não para o indivíduo separadamente e resultante das relações sociais permitiu a Putnam e a Coleman caracterizá-lo como um bem público. É possível relacionar o caráter de bem público do capital social proposto por esses autores com a definição de bens públicos de Sen (2012, p.171). Segundo ele, bens públicos são aqueles disponíveis para usufruto comum de todos. Desse modo, e considerando os atributos do capital social expostos por Putnam, Coleman e Bourdieu, este é um bem público, disponível para o grupo ou para os grupos com características adequadas a essa tipologia de investimento social.

Outra linha de reflexão do capital social é defendida por Durston (1999, p. 104), que se fundamenta em Douglass North e define capital social como uma instituição⁴³ complexa e orientada por normas de bem-estar comum e com papéis racionalizados e conscientes e por Grootaert (1998), que inclui ainda, no conceito de capital social, as relações mais formais e estruturas institucionais como o governo, o regime político, o estado de direito, o sistema judicial e outros, sob o argumento da importância dessas instituições no desenvolvimento econômico. Estes autores procuram conceituar capital social firmando-se nas instituições formalizadas, na evolução das sociedades, na influência das instituições sobre as sociedades e desta sobre as instituições.

Na tese de Albagli e Maciel (2002, p.4), Reis (2003, p. 43), Baquero (2003, p. 94) e Güemes (2011 p.93), “as concepções de capital social são demasiadamente abrangentes e portadoras de ambiguidades importantes que problematizam sua operacionalização teórica”. Essa problematização decorre da dependência contextual da análise, da área de conhecimento do autor, dos elementos usados na conceituação e outros, visto que as estruturas sociais são dotadas de normas, de divisão de funções e são regidas por valores, comportamentos e atitudes individuais. A complexidade se dá ainda mais quando se analisa o capital social como característica das estruturas formais em todas as dimensões: política, econômica, ambiental e social.

⁴³ Durston (2000, p. 22) define instituições como sistemas de normas e de relações sociais estáveis que resultam das interações em um grupo de pessoas e que tendem a satisfazer as necessidades deste a um menor custo possível. Para North, as instituições são as restrições inventadas para estruturar a interação política, econômica e social (North, 1991, p.97)

Na presente tese, o capital social refere-se a um recurso acessível aos indivíduos, grupos e instituições e que mantêm laços interpessoais a partir do reconhecimento de valores, de normas e de crenças de grupos, formais ou informais, capazes de mobilizar os indivíduos, por meio da atitude, para reunir-se, formar redes e associar-se a outros com a finalidade de auferir benefícios mútuos, produzir bens comuns e fortalecer as instituições. Embora o capital social seja reconhecido nas e a partir das relações sociais, os atributos das estruturas sociais (confiança, solidariedade, reciprocidade, cooperação e outros), as crenças, o comportamento e as atitudes são dos indivíduos. E são esses elementos que os capacitam para se relacionar, participar de processos eleitorais/cívicos, filiar-se a organizações sociais, manter as tradições e os compromissos cívicos e compartilhar ações com o outro. O capital social é um recurso inerente à estrutura dos relacionamentos estabelecidos entre os indivíduos, cuja fonte do beneficiamento se encontra no outro e não nele mesmo (Portes, 1998, p. 7), sendo desse modo valorizado e suprido pela coletividade e não pelo agente privado (Putnam, 2003,180).

O Banco Mundial (2003, p.5) e Adler e Kwon (2009, p. 90), diante das diferentes conceituações formuladas sobre capital social, propõem o agrupamento destas em duas abordagens: a primeira, denominada estruturalista pelo Banco Mundial, analisa o capital social como um recurso que facilita a ação dos indivíduos que participam de redes sociais e que mantêm vínculos diretos e indiretos com outros atores componentes da rede. Neste grupo, as informações, o apoio e as ideias que os indivíduos buscam em seus pares são recursos (capital), na medida em que são acessíveis somente dentro e por meio dessas relações.

A segunda abordagem interpreta o capital social como uma característica das estruturas sociais que possibilita aos seus participantes a coesão e os benefícios associados. Essa segunda abordagem é classificada como cognitiva pelo Banco Mundial e está associada a Putnam, que discute a sinergia entre o engajamento cívico, o crescimento econômico e o governo como resultado do contexto político, institucional e legal.

De acordo com Balestro (2006, p.29), que analisou diferentes conceituações de capital social e os agrupamentos propostos por Adler e Kwon, as conceituações de capital social podem ser organizadas tanto em um como em outro grupo.

Güemes (2011, p. 93) propõe a diferenciação em duas linhas teóricas construídas a partir dos elementos usados para a conceituação de capital social. Na primeira, denominada culturalista, o capital social é concebido como algo subjetivo e associado aos valores culturais, atitudes e traços individuais. Na segunda, a estruturalista, o capital social é concebido como um aspecto da estrutura social acessível a indivíduos e grupos a partir da

participação destes em redes. As linhas de abordagem do Banco Mundial e de Adler e Kwon adotaram os efeitos do capital social como elementos de classificação, enquanto Gümes se utilizou de fontes do capital social para ordená-las.

Analisando as conceituações de capital social de diferentes autores e as linhas teóricas propostas por Güemes, foi possível organizá-las em duas vertentes: a estruturalista e a culturalista. A sua distribuição obedeceu à tipologia da abordagem identificada nas obras referenciadas no Quadro 4. Assim, os trabalhos de Bourdieu (1980), Coleman (1988), Portes (1998), Woolcock e Narayan (2000), Faar (2004), Banco Mundial (1998), Araujo (2003), Durston (1999) e Gümes (2011) foram classificados na vertente estruturalista, haja vista a preocupação dos autores em ressaltar aspectos da estrutura social como normas e redes que permitem aos indivíduos a participação em redes motivada por uma racionalidade induzida por certos incentivos ou sanções estruturais. As obras de Putnam, Fukuyama, Baquero, Kliksberg, Valdivieso e Lechner foram sistematizadas na linha culturalista, em que os valores culturais desempenham um importante papel nas conceituações de capital social.

Os elementos usados para as conceituações de capital social e a área de conhecimento do autor fornecem ainda a identificação das fontes do capital social. De acordo com Adler e Kwon (2009, p. 95), são três as principais fontes de capital social: rede, normas compartilhadas e crenças compartilhadas. Segundo eles, são fontes interdependentes embora cada uma delas contribua de maneira diferente para a formação do capital social. A natureza das normas determina essa contribuição, e o sistema de crenças comuns permite a comunicação das ideias e das experiências entre os participantes das redes e também respondem pelo papel da confiança nas relações sociais, políticas e econômicas, como defende Sen (2012, p. 24).

Putnam (1993, p.39) demonstrou que um dos efeitos diretos das normas e redes cívicas em comunidades com alto estoque de capital social é o desempenho efetivo das instituições públicas. Os efeitos do capital social nas instituições formais e informais, no controle social e no desenvolvimento local ou regional serão tratados a seguir.

Quadro 4. Conceituações de capital social e correntes teóricas das abordagens.

CORRENTE TEÓRICA	AUTOR	CONCEITUAÇÃO DE CAPITAL SOCIAL
Estruturalista	Pierre Bourdieu (1980)	Um agregado dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e de reconhecimento mútuo (Tradução nossa)
	James S. Coleman (1988)	É definido por sua função, ou seja, pelos benefícios das relações que os grupos produzem. “Não é uma entidade única, mas uma variedade de diferentes entidades, com dois elementos em comum: todas elas consistem no mesmo aspecto das estruturas sociais, e todas facilitam certas ações dos indivíduos da mesma estrutura (Tradução nossa)
	Alejandro Portes (1998)	A capacidade dos atores para garantir benefícios em virtude da adesão em redes sociais ou outras estruturas sociais
	Maria Celina D’Araujo (2003)	Argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum
	Adler e Kwon (2009)	Recurso formado pela configuração e conteúdo das redes de relações sociais, mais ou menos durável e acessível aos atores individuais e coletivos que delas fazem parte.
	María Cecilia Güemes (2011)	Vantagem de revalorizar bens sociais intangíveis como a confiança ou a reciprocidade no marco da problematização do desenvolvimento econômico (Tradução nossa)
	World Bank (1998)	Inclui as instituições, as relações, as atitudes e os valores que governam as interações entre as pessoas e contribui para o desenvolvimento econômico e desenvolvimento social...Ele inclui o compartilhamento de valores e regras de conduta social expressa nas relações pessoais, confiança e um senso comum de responsabilidade "cívica", que torna a sociedade mais do que uma coleção de indivíduos. (Tradução nossa)
	James Faar (2004)	Rede de associações, atividades ou relações que unem as pessoas em uma comunidade por meio de certas normas e capacidades psicológicas, nomeadamente, de confiança, que são essenciais para a sociedade civil e produtivas de ação coletiva futura ou bens, na forma de outras formas de capital (Tradução nossa)
	Michael Woolcock e Deepa Narayan (2000)	Normas e redes que possibilitam às pessoas o agir coletivo (Tradução nossa)
	John Durston (1999)	O conjunto de normas, instituições e organizações que promovem a confiança e a cooperação entre as pessoas, nas comunidades e nas sociedades (Tradução nossa)
Culturalista	Francis Fukuyama (1999)	Uma norma instanciada que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos As normas que constituem o capital social podem variar de uma regra de reciprocidade entre dois amigos, até todo o caminho até as doutrinas complexas, elaboradas e bem articuladas...(Tradução nossa)
	Robert Putman (2006)	Características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas... a cooperação espontânea... as normas e as cadeias de relações sociais multiplicam-se com o uso e minguam com o desuso... constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado... a regra da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo... .
	Kliksberg, Bernardo (2000)	A confiança, o comportamento cívico, o grau de associativismo
	Patricio Valdívieso (2003)	Recursos de indivíduos e coletividades, que incluem redes sociais, confiança, normas comuns, ações cooperativas, entre outras (Tradução nossa)
	Marcello Baquero (2003)	Envolvimento dos indivíduos em atividades coletivas que geram benefícios em um espectro mais amplo
	Norbert Lechner (1999)	Confiança social, normas de reciprocidade e redes de compromisso cívico

Sistematização própria.

4.1.1. Capital social e seus efeitos sobre as políticas de desenvolvimento

As fontes do capital social têm influenciado a produção de trabalhos acadêmicos que identificam uma multiplicidade de efeitos deste em diferentes níveis (individual, social, político e econômico). Entretanto, Portes (1998) argumenta que os efeitos do capital social podem ser agrupados conforme suas funções. Para ele, são três as funções básicas, que podem ser aplicadas a uma variedade de contextos: (i) como uma fonte de controle social, (ii) como uma fonte de suporte familiar, ou (iii) como fonte de benefícios por meio de redes extrafamiliares. Neste texto, a análise dos efeitos do capital social se desenvolverá a partir dos níveis de atuação, destacando as principais funções destes.

Os efeitos do capital social para o indivíduo que participa de rede de relações sociais podem ser enumerados desde o fortalecimento do sentimento de felicidade, de satisfação com a vida, como prevê Güemes (2011,p.95), até a possibilidade de acesso a recursos escassos, como defende Albagli e Maciel (2002, p.9), a fontes mais amplas de informação a um custo menor e ao poder, sustentada por Adler e Kwon (2000, p. 103) e, ainda, à difusão da confiança interpessoal, como propõe Jordana (2000).

No nível social, os efeitos do capital social devem ser analisados como fonte de benefícios oriundos das redes extrafamiliares e da capacidade dos indivíduos de estabelecer relações e formar redes. É a função mais comum e mais estudada e se encontra vinculada à solidariedade, às obrigações de reciprocidade, à confiança estabelecida entre os indivíduos que participam de redes. Os principais benefícios destacados são: o fortalecimento dos hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, compartilhamento das ações e facilidade nas transações do mercado como defendem Bourdieu (1980), Portes (1998), Woolcock e Narayan (1999), Fukuyama (1999), Baquero (2003e 2008), Rattner (2002) e Faar (2004).

No nível político, o controle social ou controle democrático, por ser uma expressão da democracia participativa e de uma sociedade organizada (formal ou informalmente) e com capacidade de participação cidadã é, reconhecidamente, uma função que vem ganhando destaque não apenas na gestão pública, com os estudos que enfatizam a importância do capital social para a governabilidade democrática, a democracia, a eficiência na Administração Pública e a qualidade das políticas públicas, mas, sobretudo, correlacionada com a função econômica que destaca os efeitos do capital social sobre as políticas de desenvolvimento, uma vez que este está sendo analisado e proposto como o elemento faltante no crescimento

econômico (PUTNAM, 1993; GÜEMES, 2011; RUTTEN e BOEKEMA, 2007; BAQUERO, 2003 e 2008, e VALDIVIESO, 2003).

Para Portes (1998), a função controle social agrega uma série de estudos que ressaltam o papel das instituições e do controle social. Nesta série, cabe destaque ao estudo de Woolcock e Narayan(2000, p.228) que investiga o papel e a importância das comunidades e instituições nas políticas de desenvolvimento econômico. Para eles, essa investigação pode ser realizada a partir de quatro perspectivas: na visão comunitária (as associações locais como elemento do desenvolvimento); na visão de redes (as redes horizontais e verticais e as relações intra e intergrupais como fator de desenvolvimento); a visão institucional (a qualidade das instituições políticas, legais, econômicas e sociais como fator do desenvolvimento) e a visão sinérgica (se baseia na relação entre o Estado e a sociedade como base para o desenvolvimento).

De acordo com Woolcock e Narayan (2000, p.234), a capacidade de mobilização dos grupos sociais por interesses coletivos depende, precisamente, da qualidade das instituições formais com as quais funcionam; o desempenho do governo na prestação dos serviços e na implementação das políticas públicas, bem como o desempenho das empresas privadas dependem da coerência interna destes e da responsabilidade social adotada. Essa dependência torna-se mais visível quando se comparam as oportunidades sociais oferecidas a indivíduos com e sem acesso a serviços públicos de qualidade.

O capital social como fator de desenvolvimento econômico é fortalecido, ainda, pela proposta do desenvolvimento sustentável que insere a dimensão social não apenas como finalidade, mas, sobretudo, como variável articuladora entre o modelo econômico produtivo e o desenvolvimento social, como propõe Perico (2008, p.34). Esta articulação será estabelecida a partir do conhecimento das intervenções econômicas, produtivas e da infraestrutura social e do seu capital social. O conhecimento do capital social a partir de indicadores deve fornecer as bases para as estratégias de crescimento econômico sustentável e o desenvolvimento social efetivo.

A confirmação de correlação positiva entre o capital social, o desenvolvimento, o desempenho governamental e o fortalecimento das democracias tem estimulado pesquisadores a buscar respostas para a possibilidade da construção do capital social. Warner (2002) e Nicholls (2009) acreditam que tanto o governo local, quanto as instituições governamentais e as organizações não governamentais podem estruturar o capital social. Os principais meios pelos quais os governos locais podem contribuir para a formação do capital social são a

descentralização da execução de programas e projetos, concedendo às organizações sociais essa execução e mais a institucionalização de espaços para a participação popular, para o controle das políticas públicas e para a formação de alianças.

A ideia de participação cidadã transcende a noção de participação política e requer o envolvimento das pessoas nas decisões de políticas e no controle social da gestão pública, ou seja, um alto nível de capital social. Os argumentos apresentados em favor da participação enfatizam a eficácia das políticas, a boa governança, a sustentabilidade, o fortalecimento do capital social, a democratização, o fortalecimento da sociedade civil e o desenvolvimento.

Em relação ao papel das instituições públicas na construção do capital social, Warner (2002) cita que a descentralização dos programas e o controle social das políticas e programas compartilhados com a população, além do impacto sobre o desenvolvimento do capital social são maiores quanto maior a capacidade de participação da comunidade. Quanto à capacidade de as organizações sociais construírem o capital social, o autor admite esse poder, embora relacione algumas características verificadas em algumas comunidades que podem contribuir para um baixo desempenho dessas organizações. São elas: a baixa capacidade associativa e cooperativa; as relações sociais fracas; a falta de compromisso com os bens públicos, ou, ainda, em comunidades suscetíveis de mudanças em função de forças externas.

Por fim, constata-se, de fato, a complexidade da conceituação do capital social e, sobretudo, de sua aplicabilidade em um estudo técnico-científico. Parte dessa complexidade reside na necessidade do reconhecimento e da mensuração das relações sociais estabelecidas nos grupos e entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, uma vez que todos os agentes e atores (indivíduos e organizações) estão inseridos num contexto social. Isso significa que são partes de um sistema permanente de relações sociais. Esse sistema contínuo de relações sociais, ao longo do tempo, desenvolve suas próprias normas, valores e regras, etc. que são específicos de cada lugar e de cada região.

No contexto dessas especificidades é que se propõe analisar o estoque de capital social dos e nos territórios de planejamento e a capacidade desse estoque na participação do processo de planejamento das políticas públicas, na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental e na construção e manutenção de estruturas de governanças dessas políticas.

A governança, como valor instrumental do e para o desenvolvimento, é destacada por Rodrik (2008) e Fukuyama (2008), que avaliam tanto o desempenho do Estado na prestação

dos serviços públicos quanto a organização social para a participação democrática e o controle social.

A estruturação desses sistemas de governança bem como seu uso como instrumento para o desenvolvimento local e ou territorial dependem diretamente do capital social local. Desse modo, o subcapítulo seguinte tratará desse tema.

4.2. Governança e Governabilidade

Nos argumentos da teoria do desenvolvimento local endógeno, que enfatiza a melhoria do desempenho da Administração Pública a partir da inserção de outros agentes do desenvolvimento no processo decisório, o tema governança (*governance*) se constitui um de seus principais elementos. Isto porque a proposta do desenvolvimento local, como alternativa de modelo, enfatiza a pluralidade de agentes do desenvolvimento. Essa pluralidade de agentes exige clareza na coordenação e nas regras do jogo, base para a compreensão da governança.

Inicialmente, é importante entender a origem do termo governança, sua evolução conceitual e relação com o desenvolvimento, no Estado contemporâneo. A tentativa desse resgate justifica-se pela necessidade do reconhecimento das possibilidades e dos desafios desse instrumento analítico em um modelo de desenvolvimento territorial.

Etimologicamente, a palavra

Governança deriva-se do verbo grego *kubernân* (sic) (na realidade *κυβερνάω*, *kubernáo*), que significa pilotar ou dirigir, e que, através do latim “gubernantia”, chega ao castelhano antigo e ao português –“governança”– desde o francês “*gouvernance*” (CENDÓN, 2002, p. 11. Tradução nossa).

O conceito de governança tem sido formulado em diferentes campos do conhecimento como na ciência política, na economia, na sociologia e ganhou relevância na década de 1990. Embora exista uma profusa literatura sobre governança, não há aqui a pretensão de uma revisão extensiva e crítica sobre a temática. O principal objetivo é contribuir para a discussão conceitual do que seja governança e explicar a sua estruturação em um sistema democrático com “legitimidade mínima na formação/orientação dos seus respectivos governos”

(ARAUJO, 2002, p. 5).⁴⁴ Desse modo, as subseções a seguir tratarão dos conceitos propostos para governança e governabilidade e da estruturação de sistema de governança.

4.2.1. Conceitos de Governança

O termo governança, ou como sugere Cendón (2002, p. 11), “essa forma especial de governar”, surge em um contexto de crise do Estado-Nacional (crise de governabilidade) cujo primeiro registro tem sido atribuído ao Relatório para a Comissão Trilateral intitulada *The Crisis of Democracy* elaborado pelos cientistas políticos Samuel Huntington, Michael Crozier e Joji Watanuki, em 1975 (ARAUJO, 2002; SANTOS, 2001; IVO, 2002 e PRATS, 2004). O relatório contém um diagnóstico, as disfunções da democracia e um conjunto de ações estratégicas e táticas (o “receituário normativo”, como propõe Ivo, 2002, p.3), que visava ao fortalecimento das democracias e ao desenvolvimento equilibrado e sustentável nos países em desenvolvimento (HUNTINGTON et al, 1975,p. 173).

Na década de 1980, a continuidade da discussão da crise do Estado-Nacional foi ampliada com a formação de blocos econômicos, da globalização e das reflexões sobre as características do desenvolvimento endógeno, das políticas descentralizadas, da mobilização, da pressão e da organização da sociedade civil. Nesse momento, as agências financiadoras, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) além do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), iniciam a produção de trabalhos que orientavam a reforma administrativa e econômica e a prática da boa governança para os países em desenvolvimento. Esse conjunto de práticas e a criação de novas institucionalidades que tinham como objetivo fortalecer a democracia e a eficácia dos governos para a promoção do desenvolvimento equilibrado e sustentável denominado boa governança fez com que o conceito de governança fosse empregado com o adjetivo “boa”: “*buena gobernanza*”, “*good governance*” (CENDÓN, 2002, p.12).

O Banco Mundial⁴⁵ desenvolveu diversos trabalhos sobre a temática, sendo o livro *Governance and Development*, lançado em 1992, aquele que tem sido citado por autores

⁴⁴ O autor considera legitimidade democrática mínima a garantia de direitos fundamentais como a eleição direta, respeito à oposição, voto secreto, liberdade de expressão e associação, pluripartidarismo, e outros.

⁴⁵ O Banco Mundial conceitua governança como uma ferramenta analítica ou operacional. Como ferramenta operacional, a governança é interpretada a partir de três aspectos: (i) forma do regime político; (ii) processo no qual é exercida a autoridade na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o

como Santos (2001), como referência para o conceito de governança. De acordo com a autora, governança, para o Banco Mundial, refere-se à forma como é exercido o poder no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento (SANTOS, 2001, p.8). O conceito de governança, para o Banco Mundial, vincula-se ao Estado e sua capacidade política, técnica e institucional para a formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas. Desse modo, a boa governança como um conjunto de práticas buscava a estruturação de uma governança que fortalecesse a democracia participativa e a governabilidade, uma vez que atribui a este último o poder político institucional formal local.

O Livro Branco da Comunidade Europeia conceitua governança com base nas ferramentas (regras, práticas, processos) e nos valores essenciais (responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia) disponibilizados para o grupo (LIVRO BRANCO, 2001, p.8), que também dizem respeito a ferramentas e valores essenciais para o setor público empreender as mudanças necessárias à participação da sociedade civil organizada e do setor produtivo na gestão das políticas públicas.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) reconhece a importância da gestão pública e o fortalecimento da democracia para o desenvolvimento, como defendido por algumas organizações internacionais e, sobretudo, compreende a dificuldade do diálogo e aceitação da estruturação da governança entre os países em desenvolvimento pela diversidade de pontos de vista e suas limitações. Para o PNUD (1997, p.9) a governança trata, além do setor público, do setor privado e das organizações da sociedade civil. Desse modo, para o PNUD governança é:

O exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercer os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e mediam suas diferenças (PNUD, 1997, p. 9).

O exercício da autoridade econômica não deve se confundir com a autoridade política que, por sua vez, não deve interferir na autoridade administrativa, como se espera em um regime democrático. E é esse reconhecimento da autoridade do outro que facilita o respeito às regras, instituições e práticas necessárias ao gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um país e, fundamentalmente, estabelece as regras para a participação de todos os agentes

do desenvolvimento na formulação das políticas públicas. Ao Estado contemporâneo cabem o desafio e o papel de regulador, coordenador entre os diversos elementos do arranjo e garantidor dos direitos dos cidadãos.

Outra perspectiva teórica de análise da governança surge com a proposta do desenvolvimento local sustentável, da descentralização das políticas públicas e dos distritos industriais. No contexto do desenvolvimento local sustentável, a inspiração foi a experiência da Inglaterra, com o incentivo à inovação, à participação social e descentralização das políticas públicas (IVO, 2002, p. 8).

Analizando as estruturas da governança dos distritos industriais, Tapia (2005) reconhece a relativa heterogeneidade das abordagens conceituais de governança nos estudos produzidos. Porém, conseguiu enfatizar três vertentes analíticas: a primeira trata da ênfase da dimensão territorial do desenvolvimento local e do papel estratégico das instituições no desenvolvimento; a segunda discute a governança no contexto do paradigma da concertação social, inspirada nas experiências dos Pactos Territoriais na Europa e, em especial, a experiência regional italiana e, por fim, aquela que tem inspiração na teoria das organizações e na administração e em seu caráter normativo (TAPIA, 2003, p. 7).

A estrutura de governança dos distritos industriais, baseada na teoria das organizações e na prática de gerenciamento de empresas privadas, serviu de modelo para o setor público na proposta da administração pública gerencial⁴⁶. No Brasil, o principal defensor da administração pública gerencial foi Bresser-Pereira. Para esse autor, a governança compreende mecanismos, processos e instituições públicas por meio das quais o Estado transforma suas políticas em realidades.

Além de Bresser-Pereira, a maioria dos autores brasileiros analisados e relacionados do Quadro 3, entre outros, conceitua governança como um atributo do poder público como pode ser percebido nos conceitos formulados por Diniz (1997), Ferreira (1996), Oliveira (2003), Rua (1997), Araujo (2002) e outros como Kaufmann, e Kraay (2007). Desse modo, a participação social, quando prevista, ocorre até o grau de consulta obrigatória⁴⁷, como pode ser constatado nos estudos que analisam o funcionamento dos conselhos constitucionais de políticas públicas. Esses conselhos têm revelado limitações, ora pela ausência das

⁴⁶ As principais características da administração pública gerencial podem ser encontradas em Bresser-Pereira, Luis Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 01, 1997, p. 42.

⁴⁷ De acordo com Bordenave, os graus e níveis de participação são sete. São eles: informativo; consultivo facultativo; consultivo obrigatório; elaboração/recomendação; cogestão; delegação e autogestão (BORDENAVE, 2007, p.31).

informações, ora pela pouca capacidade técnica e política das lideranças sociais para formulação e análise das políticas e negociação de prioridades e alianças, como afirma Albuquerque (2004, p.39).

Outro enfoque conceitual analisado ressalta a dimensão social com o envolvimento e a participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos na formulação, implementação e controle das políticas públicas além do compartilhamento de atribuições e pesos entre os diferentes agentes. Dentre os principais autores, destacam-se: Pratis (1998), com o sistema institucional formal e informal; Tapia (2005), que percebe uma ação coletiva de um sistema de atores; Amos (2010) e suas formas de cooperação e Santos (2001) com o padrão de articulação e cooperação. O envolvimento e a participação social na formulação e implementação das políticas públicas sem uma reforma que envolva aspectos políticos, econômicos, instrumentais e institucionais – formais e informais, governamentais e não governamentais, fundamentalmente, é um esforço que carece de análise mais acurada e uma maturação sobre os instrumentos, haja vista os riscos efetivos do fortalecimento das práticas clientelistas que possuem raízes fortes e ainda robustas na cultura política brasileira e nordestina.

No esforço de análise da governança urbana no Brasil, Frey (2007, p.141) propõe duas vertentes de reflexões teóricas em torno da reforma e modernização do Estado e da gestão pública e ressalta a importância dessas concepções como referencial para a análise da governança. A primeira delas, denominada socialdemocrática, caracteriza-se pela modernização gerencial do setor público, porém mantém o gestor isolado das pressões sociais, e a segunda, a democrático-participativa, propõe a reestruturação dos mecanismos de decisão e requer novas habilidades do gestor público, tanto para a formulação dos processos quanto para a articulação, integração e cooperação na sua implementação e controle (FREY, 2007, p.141).

Fundamentando-se nas duas vertentes de reflexões teóricas de Frey (2007), tornou-se possível a identificação do referencial teórico da governança dos textos analisados conforme mostra o Quadro 5⁴⁸.

⁴⁸ É importante esclarecer que a vertente teórica não está sendo proposta para o autor e sim para sua expressão no texto analisado.

Quadro 5. Autores e propostas conceituais de governança e governabilidade.

AUTORES	GOVERNANÇA	GOVERNABILIDADE	CONTEXTO
Brasil, Presidência da República (1995)	Capacidade de implementar as políticas públicas	Poder para governar	Socialdemocrático
Luiz C. Bresser-Pereira (1997)	Capacidade efetiva de que o Governo dispõe para transformar suas políticas em realidades	Aspectos políticos	
Caio M.M.Ferreira (1996)	Capacidade de implementação das transformações necessárias	Condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias	
Gustavo J. de Oliveira (2003)	Forma como é exercido o poder	Condições de legitimidade e sustentação política que um governo tem para exercer o poder	
Eli Diniz (1997)	Capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade (...)	Refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do regime político(...), a forma de governo (...), as relações entre os poderes (...), os sistemas partidários (...) entre outras.	
Vinícius de C. Araujo (2002)	Capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas	Refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado	
Maria da G. Rua (1997)	Rotinas de gerenciamento despolitizado	Dimensão propriamente política do processo de governo	Democrático-Participativo
Joan Prats i Catalá (1998)	Sistema institucional - formal e informal - que demarca a ação dos atores sociais - governamentais e não governamentais	Capacidade de um sistema democrático para se autogovernar e enfrentar positivamente os desafios e as oportunidades	
Maria. Helena. de C. Santos (2001)	Padrão de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e pelas fronteiras do sistema econômico	Capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas	

Sistematização própria.

Kersbergen e Waarden (2004) revisaram os diferentes conceitos de governança e, entre outras conclusões, afirmaram que as características usadas são comuns a todas as interpretações, porém as abordagens são diferentes (Kersbergen e Waarden, 2004, p.151). Para esses autores, há pouca teoria sobre os temas, porém muita confusão conceitual (KERSBERGEN e WAARDEN, 2004, p.144). Para Araujo (2002), não há uma definição clara de governabilidade/governança, e a variação conceitual depende da orientação ideológica do autor (ARAUJO, 2002, p. 6). De fato, percebe-se que os termos estado e governo são as palavras-chave dos conceitos apresentados e que há uma tendência da

vinculação dos termos governança e governabilidade com o poder do Estado e concentração da análise na dimensão técnica, por meio da necessidade de ajustes do aparelho do Estado.

Outros autores interpretam a governança como uma qualidade do sistema político e referem-se a disposições comportamentais em vez de capacidades técnicas (HYDEN e COURT, 2002, p.13).

Essa disposição comportamental está diretamente ligada à cultura política e, conseqüentemente, ao controle democrático de uma sociedade. Portanto, aplica-se tanto ao poder público para adotar os princípios da boa governança⁴⁹ ou de novas habilidades gerenciais como a flexibilidade, a articulação e a cooperação, quanto à população para a mobilização, a organização e a participação⁵⁰. Dessa forma, governança se estabelece em um cenário onde há liberdade política e confiança, ou seja, onde há capital social. Desse modo, o sistema de governança é possível onde há estoque de capital social. Visando a uma melhor compreensão de um sistema de governança, a subseção a seguir abordará a estruturação de sistema de governança.

4.2.2. Estruturação de Sistema de governança

Ao longo desta seção, pretende-se descrever um sistema de governança. Para tanto, e considerando a profusão de conceitos de governança e de governabilidade, adota-se, neste ensaio, a governança como um sistema, apoiado por sua legitimidade conferida pelo sistema democrático, constituído pelas instituições, normas e procedimentos que permitem a mobilização, o envolvimento e a participação efetiva da sociedade e do setor privado no planejamento, na formalização e na implementação das políticas públicas e das ações governamentais. A Figura 3 esquematiza a proposta do sistema da governança no Estado contemporâneo.

O sistema é formado por todos os agentes do desenvolvimento (Estado, mercado e sociedade) e pelos instrumentos e regramentos utilizados por estes agentes para assegurar a formalização, a execução e a gestão das políticas públicas, que se apoiam na estrutura

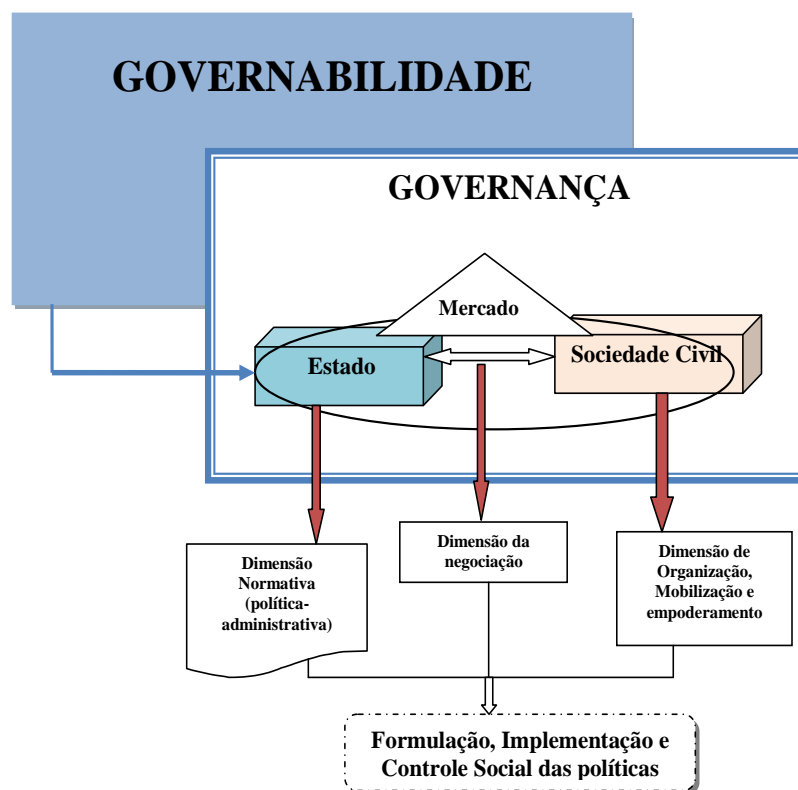
⁴⁹ Segundo o Livro Branco das Comissões das Comunidades Europeias, são cinco os princípios em que se baseia a boa governança: a abertura, que propõe mais transparência e linguagem acessível ao grande público; a ampla participação; a responsabilização de cada agente por seus papéis; a eficácia, assegurando as respostas das pressões sociais, e a coerência das ações com o sistema e a proposta de desenvolvimento (2007, p.11).

⁵⁰ Para Dowbor (1999, p.79), somos um país sem cultura participativa, e a transformação do nível de consciência é lenta.

político-administrativa do Estado, na capacidade de negociação dos agentes e, sobretudo, na capacidade de mobilização, de organização da sociedade civil e de disposição para participar do processo (capital social).

Esse sistema de governança assegura a governabilidade aqui entendida como a capacidade sistêmica desenvolvida pela estrutura da governança para a gestão efetiva e o alcance das metas estabelecidas.

Figura 3. Sistema da Governança no Estado contemporâneo.



Fonte: Adaptação de Bustamante, Rocio/negowat.org.

Segundo Frisken e Norris (2001, p.468), quanto maior a horizontalidade do arranjo ou dos componentes do sistema, mais facilitada é a cooperação e a participação. Desse modo, em sociedades caracterizadas por forte concentração de poder, de desigualdades sociais e de precariedade da cidadania, a estruturação da governança é um dos maiores desafios.

O conceito de governança vem sendo construído como uma categoria analítica tanto na economia quanto na ciência política. Prats (2006) acredita que a conceituação de governança e sua importância para o desenvolvimento se originaram, entre outros fatores, do

reconhecimento de que a eficácia e a eficiência da gestão pública não dependem somente da ação do governo, mas, também, das institucionalidades, da participação da sociedade civil e de novos instrumentos analíticos como o capital social. Pesquisas empíricas de Putnam (2006) confirmaram a correlação positiva entre capital social e desempenho institucional.

O reconhecimento dos processos de planejamento bem como das instituições que subsidiaram e que subsidiam as propostas das políticas de desenvolvimento regional ao longo desses quase sessenta anos é o desafio de análise proposta no capítulo seguinte.

5. PLANEJAMENTO EM SERGIPE

“O mercado é muito compatível com a liberdade, mas obviamente é um produtor de desigualdades. E para que as desigualdades sejam aceitas é preciso que elas partam do mesmo lugar. O homem é naturalmente diferente. Ninguém quer a igualdade no final, nós queremos a igualdade no começo. O resultado final é diferenciado mesmo” (DELFIN NETO, 2008, p.8).

5. PLANEJAMENTO EM SERGIPE

O planejamento do desenvolvimento como processo de decisão compartilhada e objetivos comuns, direcionados para mudar a realidade e ou as condições de uma região, fundamenta-se em uma complexa rede que exige não apenas a estabilidade econômica e política, mas, sobretudo, estruturas de governanças capazes não só de reconhecer as etapas do processo, mas assegurar sua continuidade, no tempo e no espaço.

Para tanto, ao longo dos primeiros capítulos, recorreu-se às contribuições teóricas sobre região, regionalização, planejamento, desenvolvimento, capital social e governança. O objetivo das contribuições teóricas é facilitar a explicação não apenas da construção acadêmica das categorias geográficas região e território e dos processos derivados regionalização, regionalismo, territorialização e territorialidade, como também da apropriação dessas categorias como unidades de planejamento do desenvolvimento e gestão de políticas e programas.

Desse modo, pretende-se resgatar a trajetória do planejamento do desenvolvimento regional em Sergipe com a finalidade de explorar o papel do Estado e das políticas públicas na construção ou desconstrução do capital social, na linha interpretativa neoinstitucionalista do capital social.

Nesse sentido, este capítulo trata da história do planejamento e das institucionalidades do planejamento em Sergipe, tomando por base a institucionalidade maior do planejamento regional – a Sudene, e seu impacto sobre o capital social. Pelo reconhecimento do modelo autoritário e centralizador da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) e pelos resultados empíricos de fortalecimento de capital social dos atingidos por barragens, avalia-se o papel desta institucionalidade na destruição e (re)construção de capital social regional e em Sergipe.

5.1. Relevância das instituições públicas de desenvolvimento regional na construção ou destruição de capital social em Sergipe

O contexto que justifica o breve exame de institucionalidades de desenvolvimento regional, neste trabalho, é a perspectiva da contribuição do planejamento e da execução de políticas públicas no fortalecimento do capital social, especialmente em Sergipe. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) foram os órgãos de desenvolvimento regional selecionados para a breve avaliação. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, por ser o órgão principal e pioneiro na aplicação do planejamento regional como instrumento para o desenvolvimento e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco pela experiência empírica na destruição e fortalecimento do capital social dos atingidos por barragens.

5.1.1. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste: a essência do planejamento regional brasileiro

A criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste⁵¹ (Sudene) é um marco tanto no planejamento regional brasileiro quanto na concepção do Nordeste como uma macrorregião com potencialidades ambientais e socioeconômicas, fragilidades e limitações ambientais e socioeconômicas (BARROS, 1975; COHN, 1976; SILVA FILHO, 1997; GARCIA, 1999; CARVALHO, 2001; SILVA, 2002; OLIVEIRA, 2003; MATTEO et al., 2013;). Para outros autores, o planejamento regional brasileiro se confunde com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (ALBUQUERQUE e CAVALCANTE, 1978; PERIDES, 1994; LAFER, 1975).

Na visão de Cano (1994, p. 312), o papel do Estado foi muito vigoroso, seja direta, seja indiretamente, por meio da criação de mecanismos como incentivos fiscais, implantação de plantas industriais e, ainda, como destacam Geiger (2001) e Souza (1979), da criação de instituições voltadas, especificamente, para a gestão regional.

⁵¹ A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) é uma autarquia federal especial, vinculada atualmente ao Ministério da Integração Nacional, com sede na cidade de Recife, capital de Pernambuco. É gerido por um Superintendente, cuja indicação obedece a critério político e não por eleição democrática entre as institucionalidades e agentes do desenvolvimento regional. A Sudene foi instituída pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, e na sua primeira fase vinculou-se à Presidência da República.

O papel da Sudene na economia e no desenvolvimento regional tem sido matéria de estudo de diferentes autores como Oliveira (1977), Carvalho (1979), Souza (1979), Andrade (1970, 1986, 1993, 2011), Diniz Filho e Bessa (1995), Cano (1994), Garcia (1999), Carvalho (2001, 2006, 2008), Geiger (2001) e tantos outros. Nesta pesquisa, a avaliação concentrou-se em questões consideradas relevantes para a compreensão do desempenho institucional na gestão da política regional que contribuísse para a construção ou não de capital social.

Motivada pela afirmativa de Cano (1994) da importância do Estado na criação da Sudene, o primeiro ponto a ser avaliado é o papel das forças populares e das pressões sociais nas tomadas de decisões políticas na Sudene. De acordo com Souza (1979, p.151), não foi fácil o nascimento da Sudene. Segundo ele, desde o início se estabeleceu viva e generalizada controvérsia sobre o órgão cuja discussão envolveu políticos, imprensa, militares, estudantes e sacerdotes. Para Souza (1979), ainda, os políticos e os governos locais não se apresentaram unidos em favor da criação do órgão. Desse modo, e de pronto, percebe-se que a criação da Sudene era pauta da agenda política do Governo Central e não dos governos estaduais.

No entanto, Bastos (1984) afirma que a partir de 1955 a ideia de marginalidade do Nordeste no processo de expansão do capitalismo e a necessidade de urgentes medidas para solucionar a situação forneceram espaços políticos para a mobilização e organização de categorias, como os camponeses e trabalhadores rurais, e para a elaboração de demandas. As Ligas Camponesas, cuidadosamente analisadas por Bastos (1984), demonstraram um movimento reivindicativo dos camponeses e trabalhadores rurais, principalmente, no estado de Pernambuco.

Andrade (1989, p. 25), contudo, descreve que as lutas camponesas e dos agricultores mereceram pouca ou nenhuma atenção dos partidos políticos, e que, no momento da criação da Sudene, o Partido Comunista do Brasil levantou como bandeira a organização do movimento operário-camponês como força mobilizadora para a revolução comunista. Corroborando Andrade, Cohn (1976, p. 86) afirma que se atribuiu significância a um movimento social reivindicativo de trabalhadores sem iniciativa, sem conhecimento, sem informação e ação política, como foi o caso das Ligas Camponesas, cuja atuação era de políticos partidários e não de organizações sociais com capacidade de participação política.

Aliado a isso, o modelo de gestão, burocrático, tradicional de toda a Administração Pública brasileira, adotado pela Sudene, caracterizado pela centralização administrativa e política, formalismo, rigidez de procedimentos e desconfiança nas relações entre o governo e os cidadãos, como diz Beltrão (2002, p.30), não contribuiu para a participação social.

Corroborando Beltrão (2009), Silva Filho (2009, p.15) sistematiza a atuação do órgão de planejamento regional em três momentos: (i) de autonomia absoluta – de 1959 a 1964; (ii) de centralização parcial – de 1964 a 1979 e (iii) de centralização total – de 1979 a 2001. A análise desses momentos, à luz da interpretação conceitual de centralização e autonomia, adotada nesta pesquisa, reavaliou o planejamento da Sudene, classificando-o nas seguintes fases: de 1959 a 1964 – de centralização total do poder decisório, das funções e tarefas, uma vez que se apreendia autonomia absoluta; de 1964 a 1979 – de centralização parcial do poder decisório e centralização total da função e das tarefas do planejamento regional e, de 1979 até os dias atuais – de centralização do planejamento institucional.

O relato de Souza (1997, p. 156) amplia a compreensão dessa centralização administrativa e expressa um planejamento baseado em um conhecimento superficial das realidades e potencialidades nordestinas, sobretudo humanas. Na prática, a participação social e de profissionais locais no planejamento do desenvolvimento regional, a descentralização e a integração das ações da Sudene com outros órgãos nunca ocorreram. De acordo com Silva (2002, p. 28), nunca prosperou, no Brasil, qualquer tipo de estrutura descentralizada de poder.

O reconhecimento das limitações do planejamento do desenvolvimento regional pode ser observado pelo hiato que ainda separa o Nordeste das regiões mais ricas do país, demonstrado por uma série de indicadores sociais. Para exemplificar esse hiato, serão apresentados indicadores como a taxa (%) de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade; o percentual (%) de vulneráveis à pobreza, o Índice de Theil-L⁵² e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o Brasil e as grandes regiões para o ano de 2010 (Tabela 1).

⁵² O Índice de Theil-L mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita, excluindo aqueles com renda domiciliar *per capita* nula. É o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica da renda domiciliar per capita dos indivíduos, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre eles e tendente ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo (PNUD/Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013).

Tabela 1. Brasil e Grandes Regiões
Indicadores sociais
2013

Brasil e Grandes Regiões	Taxa de Analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade	IDHM	% de vulneráveis à pobreza	Índice de Theil-L
Nordeste	20,03	0,660	54,93	0,72
Norte	11,23	0,680	46,83	0,70
BRASIL	9,61	0,727	32,56	0,68
Centro-Oeste	6,87	0,750	23,51	0,60
Sudeste	6,25	0,750	23,52	0,58
Sul	4,97	0,760	16,90	0,49
Fonte: PNUD, Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013				

Os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013 demonstram que os piores resultados dos indicadores sociais ainda são encontrados no Nordeste. Mesmo reconhecendo que o processo educacional pede tempo, acredita-se que a escolarização pede esforço e empenho do indivíduo, mas sobretudo do Estado, que deve oportunizar a esses o acesso à escola e a uma educação de qualidade. Infelizmente, mais de meio século não foi suficiente para que o Estado fornecesse as condições necessárias à melhoria do nível de escolarização no Nordeste. O empenho, ou melhor, a falta de empenho dos governos, em especial de Sergipe, neste item será exemplificada quando da análise do órgão de planejamento estadual.

O enfoque institucionalista do planejamento do desenvolvimento regional e partindo da pressuposição implícita de um Estado controlado pelas estruturas políticas, fundamentalmente alicerçadas em valores que favorecem o clientelismo, o mandonismo e a corrupção e sem nenhuma articulação, é difícil imaginar a estruturação de uma institucionalidade transformadora, e mais difícil ainda é a sua sobrevivência. De acordo com Souza (1997, p. 159), Leite (2011, p.2) e Guimarães Neto (1997, p 90), o temor de perder estímulos fiscais, financeiros e políticos sempre ameaçou e inquietou diferentes setores que têm resistido às mudanças. Portanto,

Uma sociedade caracterizada por uma rede local de detentores de poder pouco articulada, com interesses estabelecidos no *status quo*, irá dificultar a sobrevivência de um aparato do Estado coerente e coeso. Da mesma forma, a ausência de um aparato do Estado coerente torna menos provável que a sociedade civil vá se auto-organizar de uma forma melhor do que os frouxos laços de lealdade existentes (EVANS, 1998, p. 78).

É igualmente pouco comum a auto-organização e o controle de políticas públicas de uma sociedade tão dependente do Estado não apenas na prestação dos serviços essenciais como na oportunidade de “emprego” na Administração Pública, como é o caso da maioria dos municípios sergipanos. Para mudar esse quadro de dependência são necessários cidadãos e cidadãos, agentes políticos conscientes e não atores “manipulados” para o controle social⁵³. Além disso, são necessárias decisões políticas que respondam às demandas recorrentes, tanto no debate quanto na agenda política (pública), e não a interesses políticos outros. Romper a inércia das forças sociais em nosso país é tão importante para promover mudanças sociais quanto para uma reforma na Administração Pública, em todos os níveis de governo.

Reafirmando que não era pretensão desta pesquisa a avaliação de desempenho da Sudene e, sim, dos processos sociais e políticos na perspectiva da formação ou do fortalecimento do capital social regional, os fatos que motivaram sua extinção e recriação permitiram algumas reflexões preliminares, uma vez que também não há propósito no esgotamento da discussão. Na primeira, as denúncias de corrupção, o esgotamento de um modelo de financiamento do desenvolvimento regional, a falta de mobilização da sociedade, da imprensa e dos políticos para defender a não extinção do órgão e as dificuldades na implementação dos planos são fortes argumentos para acreditar na perda de confiança da sociedade na institucionalidade e em seu papel no desenvolvimento regional e, consequentemente, na formação de capital social.

Na segunda, a retomada do planejamento do desenvolvimento deve ser um projeto nacional, como defende Egler (1993), Araújo (1999a; 1999b), Unger (2009) e, sobretudo, como preconizado na Constituição Federal de 1988. A recriação da Sudene se constituiu em uma decisão política que não pode se sobrepor aos preceitos constitucionais e ao interesse da população. O subcapítulo a seguir relata, brevemente, a experiência de fortalecimento do capital social da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), valendo-se de sua política de reassentamento das populações atingidas por suas intervenções.

⁵³ Controle social entendido como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação das políticas públicas (Artigo 3º, inciso IV da Lei nº 11.445/2007).

5.1.2. Companhia HidroElétrica do São Francisco: da geração da energia ao fortalecimento do capital social dos atingidos por barragens

Na década de 1940, o governo brasileiro, motivado pelas experiências internacionais de planejamento regional, cria instituições e programas voltados para o desenvolvimento de áreas-problemas. São exemplos de instituições criadas para desenvolver o Vale do São Francisco a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf). Costa (1971, p.248) defendeu que, na década de 1940, o Vale do São Francisco foi ressaltado tanto como uma área estratégica quanto como uma alternativa para o desenvolvimento do Nordeste e, conseqüentemente, nacional, seja pela viabilidade da agricultura irrigada, seja pelo potencial hidroelétrico. Guimarães Neto (2010, p. 50), na mesma linha, considera que a criação da CVSF como da Chesf e do BNB é resultado da maturação que o encaminhamento de soluções para a questão regional requeria. Oliveira (2001, p. 11) tece suas considerações a respeito da criação da Chesf no contexto do papel do Estado. Segundo esse autor, a criação dessa instituição torna-se possível pela transição do Estado oligárquico para um Estado mais complexo, intervencionista e promotor do desenvolvimento econômico e a Chesf seria um agente de modernização e desenvolvimento regional.

Todos esses argumentos consolidam a iniciativa da criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf) como órgão de desenvolvimento regional e o papel do Estado como interventor do desenvolvimento.

A análise desenvolvida neste subcapítulo não procura ressaltar o papel da Chesf no desenvolvimento regional. O foco da análise é o papel da Chesf na formação de capital social regional valendo-se da compreensão da política de relações sociais institucional para a execução das ações de construção de barragens, reservatórios e demais intervenções em rios para fins de geração de energia elétrica.

A Companhia foi criada⁵⁴ para efetivar o aproveitamento da energia hidráulica do rio São Francisco e fornecer a energia elétrica necessária ao desenvolvimento, sobretudo, industrial da região. Segundo Andrade (1970, p. 123), na década de 1960, a energia constituiu-se em um grande fator limitante ao desenvolvimento industrial.

⁵⁴ Nos termos do Decreto-Lei n. 8.031, de 3 de outubro de 1945, o Ministério da Agricultura foi autorizado a organizar a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco com a finalidade de aproveitar, progressivamente, o potencial de energia hidráulica do Rio São Francisco para a geração de energia elétrica.

No que concerne à estrutura organizacional, Oliveira (2001, p. 16, 17) descreve que a Companhia adotou um modelo estritamente industrial, com elevado grau de autonomia econômico-financeira, poder técnico, eficácia empreendedora e, sobretudo, pela ausência ou debilidade de controles sociais e políticos existentes.

A política centralizadora da Chesf, altamente autoritária nas relações sociais e extremamente degradadora dos sistemas ambientais, causando significativos e irreversíveis impactos sociais e ambientais, é reconhecida também por Rebouças (1992, p. 38) que acrescenta a esse autoritarismo a forma mecanizada de implantação dos empreendimentos e o descaso com a política de reassentamento.

A construção de barragens, de reservatórios e demais intervenções em rios, para fins de geração de energia elétrica ou regularização de vazões, em qualquer parte do mundo, impacta as condições sociais, culturais e ambientais locais e até regionais. Para Garcêz (1978, p.35) e Schaeffer (1987, p.44), quanto maior o porte do empreendimento hidráulico construído, tanto maior as alterações nas condições naturais locais e regionais. Schaeffer (1987, p.43) relaciona como principais fatores causadores desses impactos ambientais⁵⁵: o deslocamento de populações das áreas a serem inundadas; as alterações na qualidade e regime das águas; a criação de novas paisagens; mudança na hidrologia com a regularização da vazão dos rios entre outras.

Embora reconhecendo a importância desse conjunto de fatores causadores de impactos ambientais nas fases de construção e operação de centrais ou sistemas hidrelétricos, no contexto da finalidade dessa pesquisa, a análise não merecerá mais comentários. Entretanto, a forma como o empreendedor planeja e executa o reassentamento das populações residentes nas áreas a serem inundadas e mitiga os impactos daquelas diretamente afetadas pelas alterações do regime das águas e da hidrologia que deflagram essas modificações e, sobretudo, interfere nos laços e nas relações sociais, é a variável mais importante e foco da avaliação.

Fundamentando-se nos estudos de Garcêz (1978), Andrade (1984, 2011), Schaeffer (1987), Sigaud (1987,1992), Rebouças (1992), Galvão (1999), Bortoleto (2001), Viana (2003), Bermann (2007), Guerra (2008), Sevá (2008) Scott (2009), pode-se inferir que, na história do planejamento dos grandes projetos hidrelétricos, a questão social dos atingidos,

⁵⁵ Considera-se impacto ambiental, nos termos do artigo 1º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais.

principalmente, daqueles, diretamente, afetados foi uma variável pouco significativa para a tomada de decisão da Chesf. Essa insignificância ou descaso, como prefere Rebouças (1992 e 2000), é demonstrado tanto na ausência da participação dos futuros atingidos ou representantes desses nas discussões das alternativas locacionais do barramento quanto na tomada de decisão a respeito da formatação do programa de reassentamento⁵⁶ das populações para outras áreas; no modelo do reassentamento ou na ausência de medidas preventivas em relação à destruição da estrutura social e dos valores culturais existentes na área a ser inundada, sem uma análise sociológica e antropológica adequada. Somando-se a essa ausência da inserção da questão social no planejamento da obra, a qualidade dos estudos ambientais⁵⁷, o momento de sua elaboração (que deveria ser anterior a qualquer tipo de intervenção na área selecionada) e o papel emprestado aos estudos ambientais de viabilizar e ou validar as decisões assumidas pelo empreendedor contribuíram para a ampliação dos impactos ou dos efeitos sociais perversos relacionados a grandes projetos hidrelétricos, em especial, construídos ao longo do rio São Francisco.

Para Sigaud (1987, p. 4), o que se convencionou chamar de “avaliação de impactos sociais” (destaque do autor) é, na verdade, uma avaliação para estabelecer as medidas minimizadoras ou mitigadoras dos impactos de uma decisão já tomada e em curso. Analisando os impactos ambientais sobre as comunidades atingidas, Sigaud descreve que:

Os efeitos de um acontecimento como o avanço das águas sobre as terras de cultivos não estão contidos apenas no acontecimento em si, mas são mediatizados pelas relações que os grupos sociais concretos mantêm com o território (SIGAUD, 1992, p.1).

As relações que os grupos sociais concretos (pescadores, comunidades indígenas, camponeses⁵⁸, agricultores familiares, moradores de cidades ribeirinhas) mantinham com o território – cujo elemento de identidade desses grupos, em relação ao espaço habitado, era o rio São Francisco – são destruídas com o deslocamento compulsório desses. A desterritorialização sofrida por esses grupos, imposta pelo Estado, desencadeou uma série de conflitos entre as diferentes forças sociais, como disse Rebouças (1992, p.39), e interferiu, diretamente, no capital social desses. O deslocamento da população que ali residia para outras

⁵⁶ O programa de reassentamento que prevê o deslocamento das populações da área a ser inundada para outra foi denominada por Sigaud (1987) de deslocamento compulsório. Para esse autor, uma vez que a população a ser atingida não participa e, portanto, não interfere na tomada de decisão, essa população se constitui em um problema para o qual é buscada uma solução qualquer e a qualquer preço.

⁵⁷ O primeiro Estudo de Impacto Ambiental (EIA) realizado no Brasil foi para o projeto da Barragem de Sobradinho, no Estado da Bahia, em 1972.

⁵⁸ Sigaud (1992) definiu camponês como pequeno produtor que trabalhava em regime de economia familiar e esclareceu que a afirmação de que esses constituíam a maior parte da população deslocada se amparava na informação, veiculada pelos documentos das empresas do setor elétrico, de que se tratava de populações rurais.

áreas, distantes do rio, além de justificar o termo deslocamento compulsório, dificultou o processo de (re)territorialização, como movimento indissociável da desterritorialização. Essa dificuldade ocorreu e, continua a ocorrer, seja pela destruição da territorialidade dos grupos, dos valores culturais e históricos e das atividades produtivas tradicionais, seja pela desagregação dos grupos familiares e vicinais que não participaram das discussões e se submeteram a um processo de organização do espaço estruturado pelo Estado e permeado por situações de desencontros, estranhezas e resistências. Esses processos nos barramentos do rio São Francisco, sobretudo, em Sobradinho e Itaparica, localizados entre os estados da Bahia e de Pernambuco, (PE/BA), foram registrados por Sigoud (1987, 1992), por Lima (1992), Galvão (1999), Sevá (2008), Scott (2009) e outros autores que descrevem a dramática desterritorialização e reterritorialização ocorrida. De acordo com Lima,

Um traço social característico do reassentamento de Itaparica tem sido a desestruturação dos antigos laços sociais que permeavam na cidade inundada. É recorrente esse sentimento entre os reassentados durante toda a pesquisa. Tanto nas agrovilas como na vida urbana de Petrolândia constatamos esse sentimento de insegurança, desconfiança e a perda dos laços de amizade anteriormente existentes (LIMA, p.16).

Essas situações conflituosas e de insegurança e desconfiança, relatadas pelo autor, forneceram as bases para a grande construção – mobilização e criação dos movimentos sociais⁵⁹ – que se materializou na organização dos atingidos por barragens. Entretanto, essa organização foi apoiada por grupos mediadores como as Comunidades Eclesiais de Base, a Comissão Pastoral da Terra, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, a Igreja Católica, o Centro Pastoral da Juventude, entre outros (REBOUÇAS, 1992, p. 40). Para esse autor, esse processo de mobilização social tem ocorrido diferentemente nas distintas regiões brasileiras. Corroborando Rebouças, Sigaud (1992, p.5) e Pimentel (2012, p.49) ressaltam que, no caso dos atingidos pela barragem de Sobradinho, considerando o contexto histórico e político de sua construção e, portanto, a limitada capacidade de reação dos movimentos sociais, a reação da população e sua pressão sobre a Chesf pode ser considerada uma resposta política. Essa resposta política só foi possível pelo empoderamento dos atingidos e, conseqüentemente, pelo fortalecimento de seu capital social, apoiado pelos grupos mediadores.

⁵⁹ Para entender o movimento de organização dos trabalhadores atingidos pelas barragens de Sobradinho e de Itaparica ver BOMFIM, Juarez Duarte. Movimentos Sociais de Trabalhadores no Rio São Francisco. *Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, n. 45(30), 1 de agosto de 1999.

Em relação ao projeto do barramento e construção da Usina Hidrelétrica de Itaparica (UHE Itaparica, atual Luiz Gonzaga), Rebouças (1992, p. 43) e Pimentel (2012, p. 52) afirmam que o processo de conscientização política se deu através da realização de cursos sobre sindicalismo e sobre a necessidade de os atingidos desenvolverem estratégias de ação mais sistematizadas para o enfrentamento das forças políticas do Estado, representado pela Chesf, dos grandes empreiteiros, dos grandes proprietários locais, entre outros.

A formação da consciência política dos atingidos pela barragem de Itaparica fortaleceu o capital social dos grupos e tem sido a variável mais importante para o desenvolvimento regional/territorial. É importante ressaltar que a intervenção do Estado tanto pode destruir quanto construir o capital social. No caso das barragens de Sobradinho e de Itaparica, a intervenção do Estado foi de tal modo destrutiva dos valores, dos laços de amizade, das relações com os grupos vicinais, da esperança das populações atingidas, que o apoio dos movimentos sociais conseguiu que esses grupos acreditassem que também poderiam enfrentá-los e, desse modo, conseguiram se reestruturar e assegurar sua reprodução como pescadores, comunidades indígenas, camponeses, agricultores familiares, moradores de cidades ribeirinhas.

O fortalecimento do capital social dessas áreas de influência dos grandes projetos de infraestrutura, em particular das usinas hidroelétricas, a longa e exitosa trajetória de organização social e o empoderamento dos atingidos pelas barragens construídas no submédio⁶⁰ São Francisco contribuiu para o reconhecimento dos territórios de identidade pelo Governo da Bahia⁶¹.

O Território de Identidade de Itaparica, no estado da Bahia, é formado por seis municípios, Abaré, Chorrochó, Rodelas, Glória, Macururé e Paulo Afonso cuja dinâmica social é marcada por forte mobilização social na luta pela terra e pela implementação das ações da política de reassentamento, totalmente sem confiança no Estado.

A barragem de Itaparica foi construída entre 1976 e 1988 e, passados 26 anos, as ações para o reassentamento de famílias afetadas pela barragem ainda requerem intervenção do Ministério Público Federal⁶² para que a Chesf cumpra os acordos assinados na década de

⁶⁰ O Submédio São Francisco abrange áreas dos Estados da Bahia e Pernambuco, estende-se de Remanso até Paulo Afonso (BA) e inclui as sub-bacias dos rios Pajeú, Tourão e Vargem, além da sub-bacia do rio Moxotó, último afluente da margem esquerda (CODEVASF, 2001, p.11).

⁶¹ ALENCAR, Cristina Maria M. de. Caracterização e avaliação dos processos de territorialização dos Planos Plurianuais de Investimentos da Bahia e de Sergipe. Salvador: SDT/IICA, 2010.

⁶² O Relatório do Tribunal de Contas da União (TC 013.548/2011-5) demonstra essa dependência e institui prazo para que a Chesf apresente relatório informando o cumprimento dessas. Ver, ainda, a matéria: “MPF aciona CHESF para reassentar população afetada pela barragem de Itaparica e cumprir pendências nos reassentamentos” do Ministério Público Federal da Bahia, veiculada em 7 de maio de 2013.

1980, e ainda há famílias dependendo, financeiramente, da Chesf. Assim, esse estado de dependência que se arrasta por 26 anos, de certo modo, confirma que a organização social e o fortalecimento do capital social dos atingidos pela barragem de Itaparica ainda não foram suficientes para assegurar todas as liberdades instrumentais necessárias ao desenvolvimento dos grupos e de seus territórios, porém, a persistência e a resistência da organização social em busca de sua territorialidade é um caminho para a liberdade e para o desenvolvimento territorial e regional.

Pelo exposto, pode-se concluir que a Chesf como instituição de desenvolvimento regional foi capaz de destruir o capital social dos grupos atingidos pelas barragens construídas no submédio São Francisco e, por sua atuação autoritária, centralizadora e causadora de significativos impactos sociais, provocou na população diretamente afetada por suas ações uma reação de fortalecimento de seu capital social.

Centrando a análise nas populações ribeirinhas do Baixo São Francisco⁶³ que também foram atingidas pelos barramentos no rio São Francisco, a reflexão possível é que os estudos realizados pela Chesf para o aproveitamento da energia hidráulica do rio São Francisco não avaliou os impactos sociais, ambientais e econômicos no Baixo São Francisco. Os estudos de impacto ambiental e seus respectivos relatórios de impacto ambiental (EIAs/RIMAs) não inseriram a foz do Rio São Francisco na área de influência indireta dos impactos, como pode ser constatado no Estudo de Impacto Ambiental da Usina Hidrelétrica de Xingó⁶⁴.

Para Vargas (1999, p.237), os excluídos ou desterritorializados no Baixo São Francisco, seja dos projetos de irrigação implantados pela Codevasf, seja do processo de pecuarização, influenciados pelo movimento dos atingidos por barragens e pelo comando do Movimento dos Sem Terra (MST) do Sul do Brasil, organizaram-se em movimento reivindicatório de acesso à terra e de confronto com as políticas governamentais de desenvolvimento excludentes. A influência desse movimento foi mais significativa no Alto Sertão Sergipano, onde se concentra 41% dos assentamentos de Reforma Agrária do Estado, segundo França e Cruz (2013, p.151).

É relevante pontuar que o movimento e a organização social desses excluídos, independentemente do número de assentamentos rurais registrados, em Sergipe, não resultaram da formação de uma consciência política de seus membros. Lamentavelmente, e

⁶³ O Baixo São Francisco se estende de Paulo Afonso à foz (CODEVASF, 2001, p. 12).

⁶⁴ O Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental da Usina Hidroelétrica de Xingó podem ser consultados na Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA).

corroborando Demo (2009), nunca houve, em Sergipe, cidadania suficiente para a necessária ação política. Os argumentos para sustentação dessa afirmativa encontram-se no Capítulo 6.

No contexto da análise do papel das institucionalidades no desenvolvimento, a proposta de continuidade aponta para a escala estadual. Dessa forma, a análise do subcapítulo a seguir, tratará do papel das instituições estaduais na construção ou destruição de cenários sociais de formação de capital social e na democratização. Para tanto, a análise percorrerá as regionalizações propostas e implementadas, os modelos de planejamento adotados e as dimensões culturais organizacionais que interferiram e interferem na prática do planejamento em base local.

5.2. Planejamento em Sergipe: entre as lições e os desafios

Retoma-se a análise das categorias geográficas como subsídio para a compreensão dos deslocamentos das escalas e dos usos das unidades de planejamento público em Sergipe.

Ainda neste subcapítulo apresentam-se as diferentes regionalizações em uso no Estado de Sergipe e os papéis assumidos por essas regiões, seja na gestão das políticas públicas, seja em sua descentralização ou desconcentração das ações, procurando destacar as regiões construídas a partir de ações políticas, porém, reconhecendo outras regiões construídas socialmente, e analisam-se os processos de planejamento adotados em Sergipe.

Sergipe acumulou, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970 do século passado, uma razoável experiência em planejamento do desenvolvimento. Impulsionado pela questão regional, pelas diretrizes da Sudene e da CEPAL, o Governo de Sergipe estruturou institucionalidades de planejamento, elaborou planos de desenvolvimento e capacitou técnicos para o planejamento regional e a captação de recursos para investimentos.

Na concepção de Barreto,

Os ideais técnicos e políticos de desenvolvimento do Nordeste aflorados em fins dos anos 1950, vieram também ensinar aos Estados da Região movimentos com vistas à adoção da ideologia do planejamento como caminho mais curto para se atingir o progresso econômico e social (BARRETO, 1976, p.4).

A ideologia do planejamento como técnica preditiva do progresso econômico e social foi adotada pela Administração Pública estadual que, sob a influência e, sobretudo, a cooperação da Sudene institui o Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese), por meio do Decreto nº 470, de 31 de março de 1959.

Os principais textos que descrevem a história do planejamento em Sergipe são dos economistas Dilson Menezes Barreto⁶⁵, Paulo Barbosa de Araujo e Antônio Rocha Santos. Entretanto, para a elaboração deste tópico foram entrevistados ex-Secretários de Estado do Planejamento e técnicos especialistas com profundo conhecimento das técnicas e metodologias de planejamento do Estado.

O primeiro texto produzido sobre a história do planejamento em Sergipe é de autoria de Dilson Menezes Barreto, em 1976, que destaca a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese) e a influência da Sudene no planejamento estadual. Paulo Barbosa de Araujo descreve a evolução das institucionalidades de planejamento de Sergipe, e Antonio Rocha Santos relata a experiência do planejamento e apresenta proposta para a reestruturação do Instituto de Economia e Pesquisa (INEP) e a retomada do planejamento no estado.

Apoiado por essas referências históricas, neste capítulo, a avaliação se concentrará: (i) na trajetória da regionalização em Sergipe para explicar a importância das escalas no planejamento do desenvolvimento estadual, regional ou territorial; (ii) nos modelos de planejamento público adotados em Sergipe e (iii) no papel das dimensões culturais organizacionais na construção ou não de capital social.

5.2.1. Trajetória da regionalização em Sergipe

A regionalização em Sergipe sempre esteve vinculada às intervenções e ações do estado no espaço. A história das regionalizações em Sergipe iniciou-se com as experiências desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1945 e 1969, que dividiram o Estado em cinco e oito regiões⁶⁶, respectivamente. A regionalização proposta pelo IBGE, em 1945, tinha como objetivos o estabelecimento de um banco de dados estatísticos a respeito das regiões brasileiras e, ainda, fins didáticos. A segunda regionalização, segundo Galvão e Faissol (1969, p. 182), surgiu da necessidade da implementação do processo de planejamento urbano com o estabelecimento de programas de

⁶⁵ Dilson Menezes Barreto foi Secretário Executivo do CONDESE, entre outubro de 1977 e março de 1979, escreveu sobre o CONDESE em sua Dissertação de Mestrado em Sociologia, em 2003, publicada em livro, em 2013.

⁶⁶ As regiões propostas, 1945, eram: Litoral, Central, Baixo São Francisco, Sertão do São Francisco e Oeste. Em 1969, a divisão foi em microrregiões homogêneas. Eram elas: Sertão Sergipano do São Francisco, Propriá, Nossa Senhora das Dores, Agreste de Itabaiana, Cotinguiba, Litoral Sul Sergipano, Agreste de Lagarto e Sertão do Rio Real. (IBGE, 2008 e SANTOS e ANDRADE, 1986).

desenvolvimento econômico. As regiões de planejamento foram definidas por esses autores como unidades espaciais nas quais as diferentes alternativas de intervenção possam partir de uma compreensão previsível dos resultados dessa ação (GALVÃO e FAISSOL, 1969, p. 189).

Assim, a regionalização é incorporada ao processo do planejamento brasileiro e permite a distribuição das intervenções públicas nas regiões de acordo com a finalidade de cada processo e com o cenário de gestão do poder nesses espaços.

A regionalização em Sergipe apoiou-se nos modelos dos centros e dos polos de desenvolvimento, nos estudos clássicos da Itália Meridional, no modelo do Vale do Tennessee, nos Estados Unidos, no planejamento do desenvolvimento e na elaboração dos planos e projetos regionais estruturadores desse processo não apenas no Nordeste como nas demais regiões brasileiras.

Para um entrevistado, o planejamento regional nordestino tem como referência a ideologia desenvolvimentista da Sudene, cujo arcabouço teórico do planejamento, dos indicadores e das variáveis econômicas e sociais para o desenvolvimento tem origem na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e em Celso Furtado, que acreditava na necessidade de montar uma base econômica no Nordeste, como aconteceu em outras regiões do Brasil.

Na culminância do processo do planejamento regional e do desenvolvimento econômico, a ênfase na regionalização, ou seja, no processo de construção da região, como espaço de intervenção, tornou-se estratégia de planejamento público na década de 1970. Analisando a regionalização, como elemento fundamental do processo de planejamento urbano e regional em São Paulo, Souza (1976, p. 120) afirma que a estruturação do espaço regional tinha como objetivos facilitar a concentração e a integração dos programas administrativos setoriais e dá maior racionalidade à prestação de serviços e ao controle administrativo.

Em Sergipe, observou-se, também, a prática da regionalização para a desconcentração da gestão das políticas de saúde, de educação, de infraestrutura rodoviária, de energia e fazenda, independentemente das propostas de regiões do IBGE. Contudo, ao contrário do que ocorreu em São Paulo, que teve suas regiões delimitadas a partir de núcleos, pontos de convergência do homem e de suas atividades (Souza, 1976, p. 107), essas regionalizações foram propostas pelos órgãos gestores dessas políticas estaduais, cujos processos de delimitação dessas regiões político-operacionais não obedeceram a critérios científicos de regionalização (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, 1976). Constatada a prática da

regionalização e ressentindo-se da necessidade de se estabelecer critérios científicos e a uniformização das regiões para a desconcentração, o controle da administração pública estadual, a distribuição das políticas e das intervenções públicas e, sobretudo, a gestão desses espaços, o Estado, por meio do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese), órgão de assessoramento do planejamento do Governo do Estado, além de formalizar uma diretriz para o processo, propôs, entre 1971 e 1972, duas regionalizações. A primeira regionalização tinha como objetivo a desconcentração da Administração Pública estadual para melhorar o desempenho do Poder Executivo, em atendimento ao projeto de reforma administrativa em curso no governo federal e no estadual. A metodologia adotada para a regionalização foi aquela proposta pela Sudene e pelo IBGE. O segundo trabalho, elaborado pelo Condese nos fins de 1972, baseou-se nos seguintes critérios: distância entre as sedes, população total, área de abrangência de cada região e densidade demográfica. Essa regionalização propõe duas alternativas para a divisão do Estado. Na primeira, seriam formadas seis regiões: Aracaju, Propriá, Nossa Senhora da Glória, Itabaiana, Salgado e Capela. Na segunda, propõe-se a formação de cinco regiões: Aracaju, Propriá, Itabaiana, Lagarto e Capela. (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SERGIPE, 1976, p. 243). Os critérios usados pelo Condese não obedeceram às formas de organização urbano-industrial do espaço como vigorava, à época, no IBGE.

Analisando essas regiões propostas pelo Condese, Diniz, coordenador do processo da regionalização de 1976, conclui que: Lagarto, Propriá, Estância, Tobias Barreto e Itabaiana eram cidades que se apresentavam como centralidades, ou centros de zonas; Estância e Lagarto, em qualquer regionalização, formariam regiões diferenciadas no Sul do Estado, e Propriá, Nossa Senhora da Glória e Canindé do São Francisco eram cidades com centralidade pouca nítida.

Em 1975, coordenando uma nova regionalização, fruto de um convênio celebrado entre a Universidade Federal de Sergipe e o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese) e apoiado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Diniz (1976, p.253) constata que (i) todo o Estado se constitui numa área essencialmente homogênea, onde apenas Aracaju se destaca; (ii) a influência dos centros de zonas sobre suas respectivas áreas é muito pouco nítida, secundária diante da dominação da capital- Aracaju; (iii) o papel regional dos centros de zonas é induzido por Aracaju ou pelo governo central e, no que diz respeito à organização regional, a produção do espaço, em Sergipe, tem sido induzida pelo Estado.

Tomando por base essas constatações e assumindo a ausência de dados para o uso dos modelos dos centros e dos polos de desenvolvimento, abraçados pela Sudene, Diniz, coordenador do processo da regionalização, justifica:

Preferimos não desenvolver o estudo da organização espacial de Sergipe numa perspectiva de polarização, em decorrência dos problemas teóricos ligados à ideia, embora não deixe de haver certa concordância entre as nossas diretrizes para a regionalização e a tríplice tipologia do espaço perrouxiano. Todavia, a inexistência de estudos locais que caracterizem o papel polarizador dos centros urbanos, e a constatação empírica que as cidades de Sergipe são mais drenos do que polos, nos levaram optar por uma abordagem segundo a ideia de nodalidade (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, 1976, p. 3).

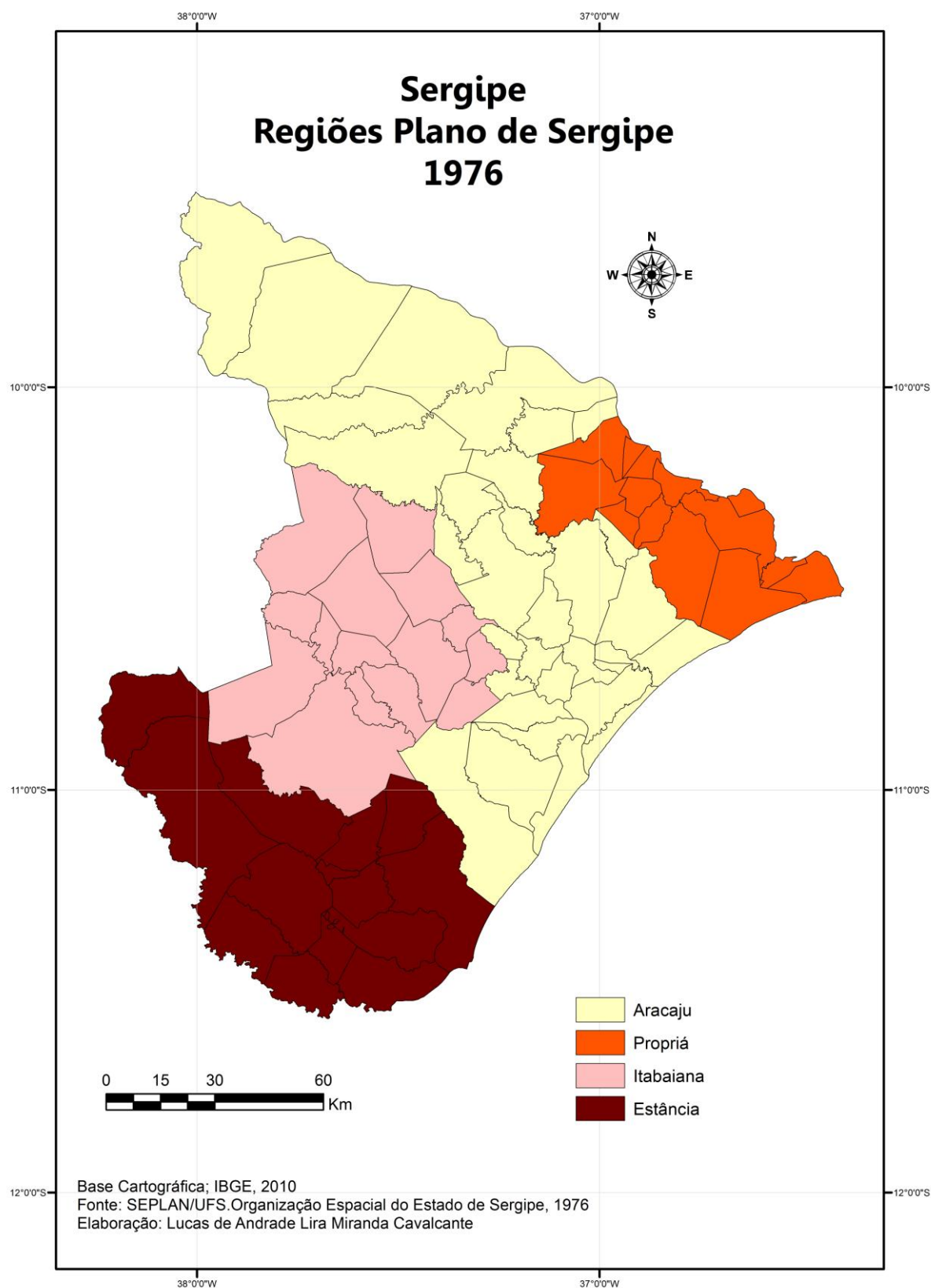
A decisão assumida por Diniz, em 1975, mesmo na ausência de estudos, como citado, para o devido embasamento foi acertada, e as observações arroladas permanecem válidas até o presente⁶⁷, tendo sofrido variações pouco significativas somente na primeira década do século XXI. De acordo com o estudo das Regiões de influência das cidades (IBGE, 2008), Sergipe é constituído por um Capital Regional A, formado pela capital Aracaju; um Centro Sub Regional B, que é Itabaiana; quatro Centros de Zona A (Estância, Lagarto, Nossa Senhora da Glória e Propriá); três Centros de Zona B (Canindé do São Francisco, Neópolis e Nossa Senhora das Dores), e 62 centros locais que são sedes dos municípios sergipanos⁶⁸.

A organização espacial do Estado coordenada por Diniz e publicada em 1976 considera que as regiões são porções contínuas do espaço e define as regiões nodais valendo-se do mapeamento das zonas de influência dos centros de zonas. Esse trabalho de Diniz, de 1976, resultou em duas proposições finais: sete regiões nodais (Aracaju, Estância, Tobias Barreto, Lagarto, Itabaiana, Propriá e Penedo) e quatro regiões plano ou de planejamento (Aracaju, Estância, Itabaiana, e Propriá) que foram apresentadas como regiões administrativas do Estado (Figura 4).

⁶⁷ Dados do censo populacional de 2010 constataram que Aracaju concentrava 28 % da população do Estado (IBGE, 2010) e ainda é o município com a maior infraestrutura de saneamento, de saúde, de educação e de serviços do Estado.

⁶⁸ A rede urbana de Sergipe pode ser visualizada em FRANÇA, Vera Lúcia A. e CRUZ, Maria Tereza S. Atlas Escolar Sergipe: espaço Geo-Histórico e Cultural. João Pessoa: GRAFSET, 2013.

Figura 4.Sergipe – Regiões Planos



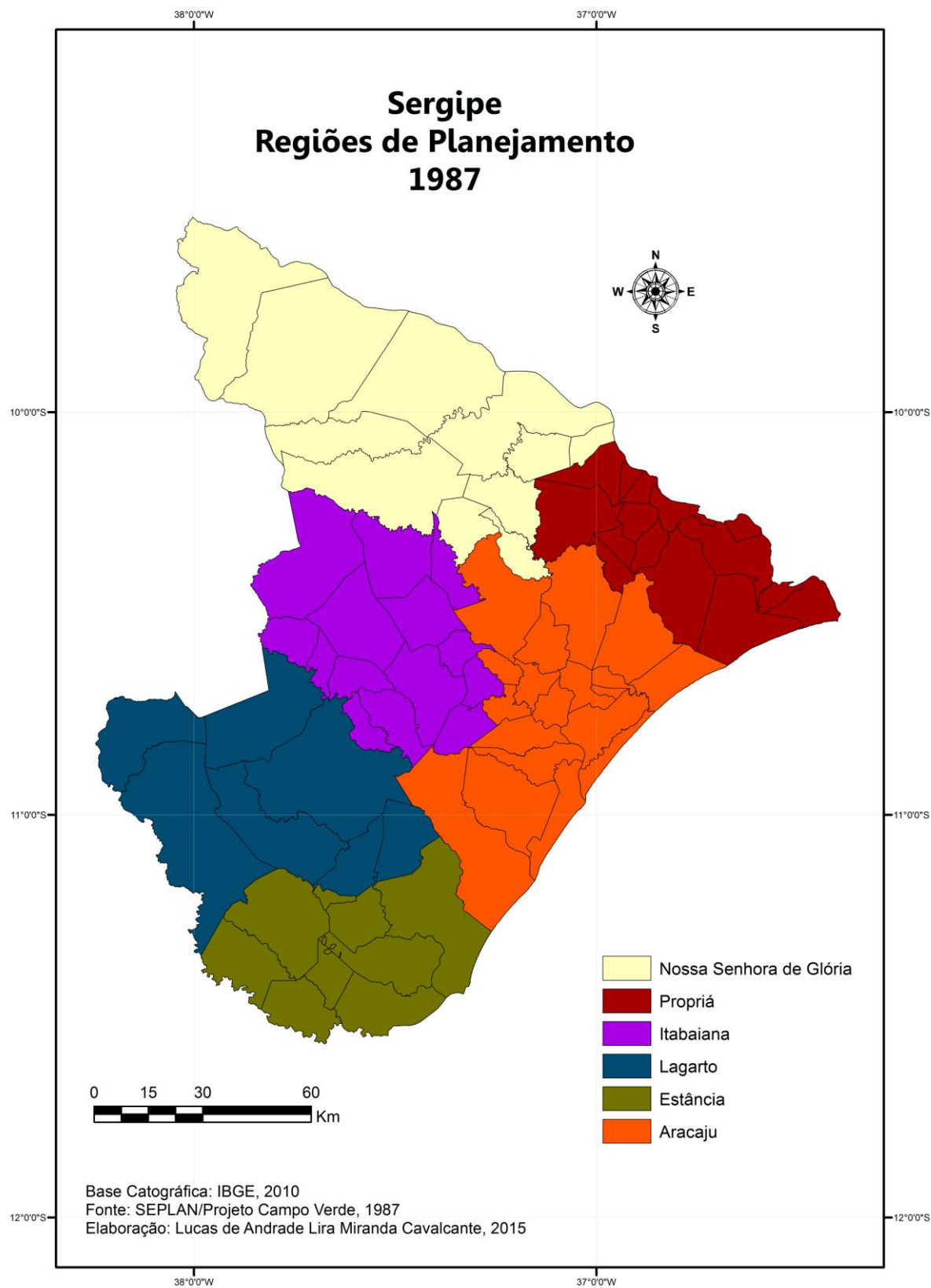
Das três regionalizações produzidas pelo Condese, como unidades de planejamento de intervenções governamentais, somente a última, de 1976, mereceu análise e adaptação para um programa governamental voltado para o desenvolvimento regional. O Projeto Campo Verde: ação do governo em bases regionais – 1988-1990 (1987) se caracterizou como um Plano de Governo voltado para o desenvolvimento regional.

O Projeto Campo Verde dedica um capítulo à proposta de regionalização, revisa os processos empreendidos para o Estado e usa como base “Uma Proposta de Regionalização para o Estado de Sergipe”, trabalho coordenado pelo Professor José Alexandre Felizola Diniz, da Universidade Federal de Sergipe, para operacionalização de suas ações. A regionalização do Projeto Campo Verde previa a formação de seis regiões (Aracaju, Estância, Lagarto, Itabaiana, Nossa Senhora da Glória e Propriá), identificadas a partir de centralidade regional de cidades de porte elevado ou médio (Figura 5).

Segundo o estudo, a metodologia adotada na elaboração e validação das regiões foi o planejamento participativo. Entretanto, a leitura dos estudos evidencia que a participação ocorreu no I Seminário Estadual sobre Organização do Espaço, cujos resultados destacados como discutidos e aprovados no Seminário foram: a decisão pela inclusão da sede do município de Nossa Senhora da Glória como centro de uma região e não de centro secundário da Região de Aracaju, como havia sido atribuído, nos estudos coordenados por Diniz, em 1976, e pela subdivisão da Região de Aracaju, criando uma subárea em torno de Maruim. Como metodologia participativa, o Projeto previa ainda,

Concebe-se a nova proposta, como um documento que será definido, nos escalões técnicos e políticos do Governo e, posteriormente, será debatido com as comunidades interessadas, através de seminários que serão realizados nas sedes das novas regiões (GOVERNO DE SERGIPE/SEPLAN, 1987, p.9).

Figura 5. Sergipe – Regiões de Planejamento - 1987



A leitura do documento deixa claro que as comunidades não participaram da construção das regiões sendo, posteriormente, convocadas para o debate. Entretanto, os documentos produzidos não explicitam as formas e os meios usados para informar a comunidade sobre a temática a ser debatida em seminários nem a constituição de espaços para as discussões anteriores a esses. Essas informações permitem deduzir que a comunidade seria informada sobre o processo durante o evento. Como se comprova pela leitura do projeto, a ideia da metodologia participativa em Sergipe não é nova. Porém, a prática e, sobretudo, os processos de mobilização para a participação e a informação são os grandes gargalos do planejamento governamental, como poderão ser constatados nos subcapítulos seguintes.

De acordo com o Projeto Campo Verde ainda,

Somente se justificará o processo de regionalização para o Estado de Sergipe, se o Governo definir que os seus próximos atos administrativos e políticos serão expressos claramente em termos espaciais e se toda a forma de intervenção proposta tiver o objetivo de introduzir mudanças profundas na sociedade sergipana (GOVERNO DE SERGIPE/SEPLAN, 1987, p.21 e 22).

A previsão de espacialização das ações tinha como finalidade a desconcentração da Administração Pública, que, no enfoque institucionalista, promoveria a integração política, econômica e social necessária ao desenvolvimento regional. Entretanto, segundo Técnico do Governo, especialista em planejamento, entrevistado em janeiro de 2014, a aplicação plena desse plano nunca foi realizada. Assim, a regionalização proposta pelo Projeto Campo Verde se configurou como uma decisão técnica e não política. Ademais, o momento histórico de crise fiscal e financeira do Estado e de planejamento regional não deve ter contribuído também para a execução plena do projeto. Contudo, no mesmo momento histórico das crises, a Constituição Federal é aprovada e traz em seu artigo 165 a necessidade da regionalização dos objetivos e metas da administração pública federal que passa a ser obrigação também da administração pública estadual. Para cumprir tal preceito constitucional, o primeiro Plano Plurianual estadual, elaborado em 1991, adota as microrregiões geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como unidades de planejamento.

Desse modo, pode-se concluir que Sergipe adotou a microrregião geográfica, proposta pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como unidade de planejamento das intervenções governamentais em detrimento das regiões propostas pelo próprio Estado. A Proposta de Desenvolvimento para o Estado de Sergipe 1992-1995, bem como o Plano Plurianual 1992-1995 e os três planos plurianuais subsequentes (1996-1999; 2000-2003 e

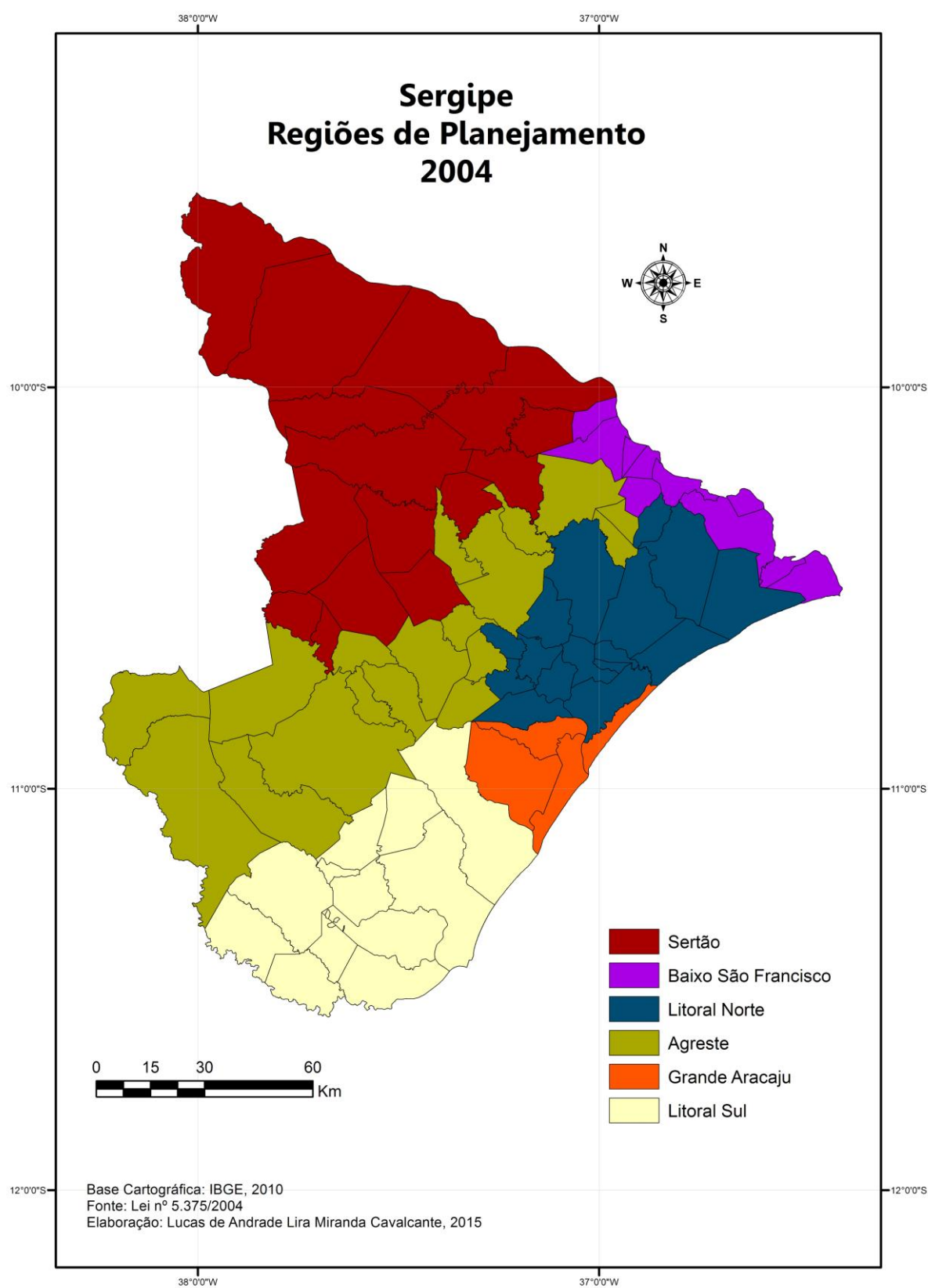
2004-2007) tiveram a microrregião geográfica, proposta pela IBGE, como unidade de planejamento.

Em 2004, o Governo do Estado cria seis Regiões de Planejamento para as ações governamentais, por meio da Lei n. 5.375, de 30 de junho de 2004, e reconhece as demais regionalizações regularmente estabelecidas ou adotadas por órgãos da administração direta ou indireta. As regiões de planejamento (RP) foram assim especificadas em lei: RP 01- Sertão; RP 02 – Baixo São Francisco; RP 03 – Litoral Norte; RP 04 – Agreste; RP 05 – Grande Aracaju e RP 06 Litoral Sul (Figura 6). As novas regiões foram criadas sem critérios técnicos e, efetivamente, serviram apenas para o planejamento orçamentário⁶⁹.

Em 2007, o Governo de Sergipe, influenciado pela experiência do Estado do Rio Grande do Sul, institui por meio do Decreto n. 24.339, de 20 de abril de 2007, o território como unidade de planejamento e base para a promoção do desenvolvimento entre as diversas regiões do Estado. É importante destacar que, embora o Decreto que institui os Territórios de Planejamento não seja uma norma jurídica válida, uma vez que não regulamenta nenhuma Lei, tem tido eficácia, haja vista sua aplicabilidade na territorialização das ações tanto no Plano Plurianual quanto nas Leis Orçamentárias.

⁶⁹ O documento de Revisão do Plano Plurianual 2006-2007 não contempla a regionalização.

Figura 6 . Sergipe – Regiões de Planejamento - 2004



A regionalização/territorialização, realizada em 2007, foi conduzida pela Universidade Federal de Sergipe e coordenada pela Professora Doutora em Geografia Vera Lúcia Alves França e com a participação dos Professores Ricardo Oliveira Lacerda de Melo e Olívio Alberto Teixeira que, embasados na polissemia do termo território e em suas principais abordagens, adotam para as precisões teórico-metodológicas da regionalização os seguintes argumentos: jurídico-políticos, culturais, econômicos, semiológicos, psicossociológicos e os da prática histórica. De acordo com os diagnósticos elaborados para fundamentar o processo da regionalização,

Diversas abordagens procuram ressaltar diferentes dimensões do processo de territorialização⁷⁰. No entanto, mais do que imaginar que se trata de abordagens que são contraditórias ou contrárias em si, deve-se percebê-las como complementares entre si, fornecendo uma ideia dos diversos aspectos que precisam ser levados em conta para compreender os processos de definição de território. Nesse sentido, do ponto de vista do planejamento do desenvolvimento sustentável, importa pensar uma compreensão da questão territorial fundamentalmente em conjunto com os atores sociais envolvidos, isto é de maneira participativa (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE, 2007, p. 6).

Essa compreensão de pensar os territórios em conjunto com os agentes e atores envolvidos representa muito mais que adotar uma metodologia proposta pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Essa ação inicia um processo de inclusão da população nas decisões governamentais de construção de regiões em Sergipe. A construção dos territórios de planejamento foi marcada pela junção do saber técnico com o olhar do pertencimento do espaço de diferentes segmentos sociais e políticos. Entretanto, a participação social no processo será discutida no próximo capítulo.

Além do marco da inclusão da participação no processo, a construção dos territórios de planejamento acumula ainda outro marco destacado por Vargas (2011). Para esse autor,

A recente divisão do Estado em Territórios de Planejamento e, considerando a intencionalidade de conformação de Território de Identidade, consiste em um novo padrão de regionalização que, por um lado, supera o eixo de produção do desenvolvimento ancorado no modelo de turismo de praia e sol iniciado nos anos 1980 e, por outro, instiga a continuidade da abordagem cultural, sobretudo, por vivenciarmos, pela primeira vez, a cultura como dimensão do planejamento do desenvolvimento (VARGAS, 2011, p. 100).

⁷⁰ As dimensões usadas no processo da territorialização foram: econômico-produtiva; social, político-institucional; sociocultural e geoambiental. Essas dimensões, bem como as 15 variáveis e os 79 indicadores que subsidiaram a construção dos territórios de planejamento, encontram-se em GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. Estado de Sergipe: uma proposta de territorialização para o planejamento. Aracaju: Seplan, 2007, vol I e II.

A dimensão cultural como uma variável importante no processo do planejamento do desenvolvimento é defendida por autores como Putnam, Fukuyama, Baquero e Valdivieso, que ressaltam os valores culturais na formação e fortalecimento do capital social, fator de desenvolvimento econômico. O reconhecimento do capital social como fator de desenvolvimento nos e dos territórios de planejamento é a temática a ser analisada no próximo capítulo.

Os estudos elaborados para subsidiar a tomada de decisão a respeito da delimitação de cada território de planejamento permitiram a formação de oito territórios. A divisão territorial de Sergipe também não conseguiu compatibilidade integral com a divisão dos Territórios Rurais que, posteriormente, passaram a integrar o Programa Territórios da Cidadania, proposto pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Dos quatro territórios que integram o Programa Territórios da Cidadania, em Sergipe, somente dois deles (Alto Sertão Sergipano e Baixo São Francisco Sergipano) guardam o mesmo conjunto de municípios dos territórios de planejamento do Estado. Isso se deve a dois fatos: o primeiro, por intervenção da população e dos gestores municipais do território Alto Sertão Sergipano, que exigiram do Estado o respeito à divisão territorial em curso pela SDT/MDA, precisamente mantendo o município de Nossa Senhora de Lourdes como pertencente ao Alto Sertão e não ao Baixo São Francisco, como propunha o Estado tão somente pelo andamento dos processos em construção com recursos do Programa Territórios da Cidadania e, o segundo, pelo entendimento e aceitação de todos de que a proposta de articulação das institucionalidades, nos três níveis de governo, para a integração das políticas, no mesmo espaço, permitiria maior efetividade das ações e do controle social. No entanto, esse consenso não foi estabelecido para os Territórios Sul Sergipano e Sertão Ocidental. O resultado da efetividade das ações implementadas nos territórios nos quais se chegou a um consenso poderia apoiar a discussão nos demais, caso a política da territorialização da SDT/MDA não tivesse sofrido um arrefecimento. Esse arrefecimento se deve a diferentes fatores que vão desde a ausência de projetos a questões como: a incapacidade para a prestação de contas, dos recursos gastos na execução das ações, das organizações sociais e dos gestores municipais⁷¹; a capacidade de participação, efetiva, da população nos colegiados; interferências políticas tanto dos governos locais quanto do central e, sobretudo, a velha e conhecida regularidade das políticas públicas – a descontinuidade por

⁷¹ Os impactos do Programa Territórios da Cidadania em Sergipe podem ser vistos em HANSEN, Dean L. Os Impactos dos Grandes Projetos Federais no Estado de Sergipe e proposições de políticas. In: APOLINÁRIO, Valdênia e SILVA, Maria Lussieu da. Impactos dos Grandes Projetos Federais sobre os Estados do Nordeste. Natal: Edufrn, 2011, p. 299- 327.

mudança do gestor da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A experiência da gestão social do Programa Territórios da Cidadania permitiu a construção do pressuposto de que a criação de espaços participativos pode fortalecer o capital social territorial. O índice de capital social dos territórios de planejamento de Sergipe poderá confirmar ou refutar essa hipótese tendo em vista o tempo transcorrido e a tipologia da participação social nos colegiados.

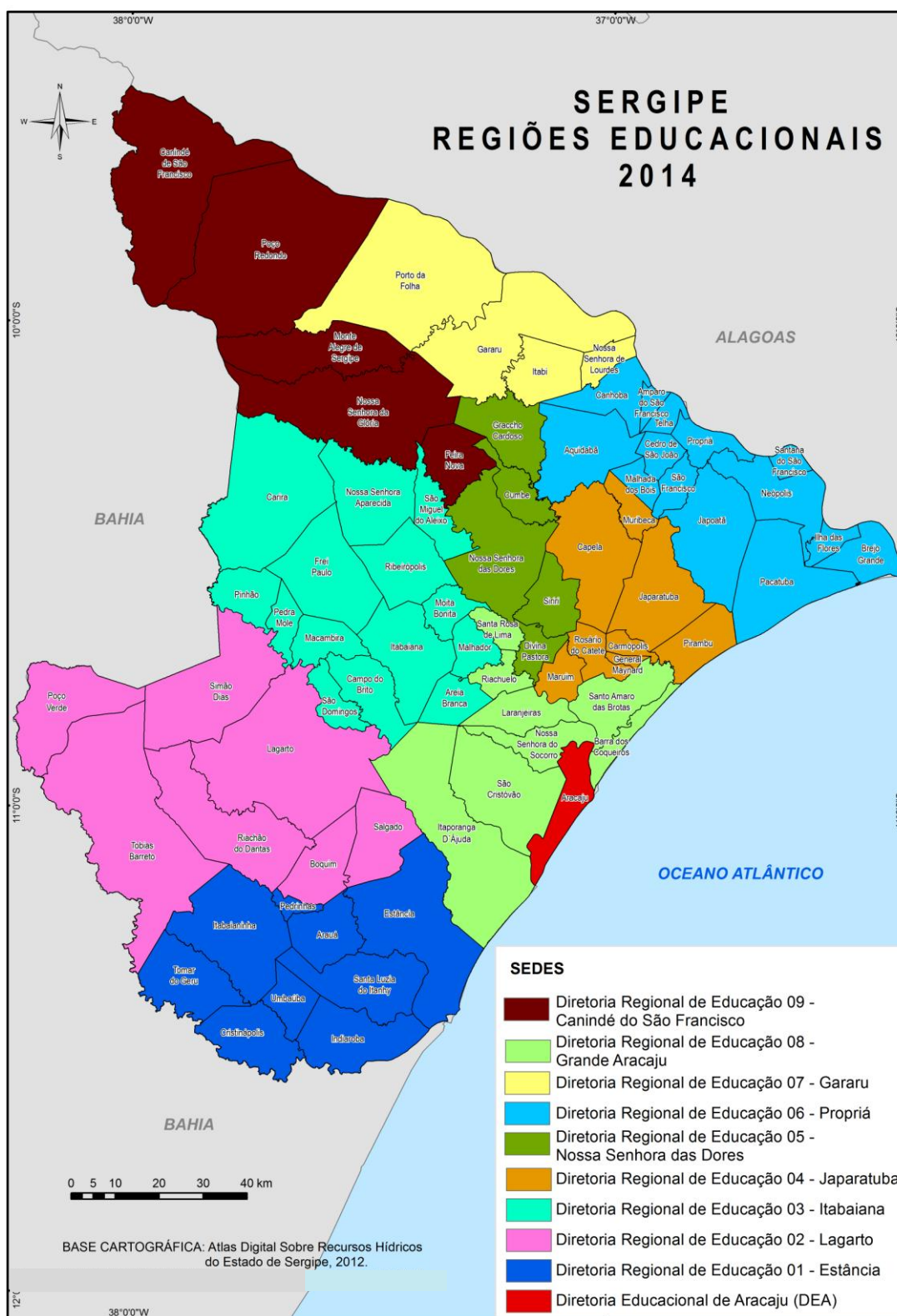
O território, de fato, é a unidade de planejamento orçamentário em Sergipe desde 2008. Entretanto, além dessa unidade de planejamento orçamentário público, Sergipe adota outras regionalizações com finalidades diversas como: a gestão de políticas setoriais, como os recursos hídricos e suas unidades de planejamento – as bacias hidrográficas⁷², a descentralização e a desconcentração da gestão, a gestão compartilhada, a execução de programas voltados para o desenvolvimento territorial, a redução da pobreza e outros, que não foram afetadas pelo processo de regionalização/territorialização e pelo planejamento orçamentário. Essas regionalizações bem como os instrumentos legais de criação e finalidades encontram-se na Tabela 2.

As Regiões educacionais ou as Diretorias Regionais foram criadas para fins de desconcentração da política estadual (Figura 7). São dez diretorias regionais que agrupam municípios mediante o critério da contiguidade espacial. As diretorias regionais não têm autonomia para a elaboração de Plano Regional ou estabelecimento de indicadores e metas diferenciadas. Todo o planejamento educacional se concentra na Assessoria de Planejamento da Secretaria, em Aracaju. As Diretorias Regionais de Educação funcionam como centros de descentralização administrativa da Secretaria de Estado da Educação.

As regiões operacionais da Empresa de Desenvolvimento Agropecuário (EMDAGRO), com previsão de criação estabelecida em Lei e decisão política do Conselho Deliberativo da autarquia, foram criadas visando à desconcentração das ações administrativas, financeiras e técnicas (assistência aos produtores rurais). São cinco regiões operacionais cujo critério de seleção da sede regional obedeceu às principais atividades produtivas como a citricultura em Boquim, a pecuária de leite em Nossa Senhora da Glória, a pecuária de corte e o cooperativismo em Lagarto e a rizicultura em Propriá (Figura 8).

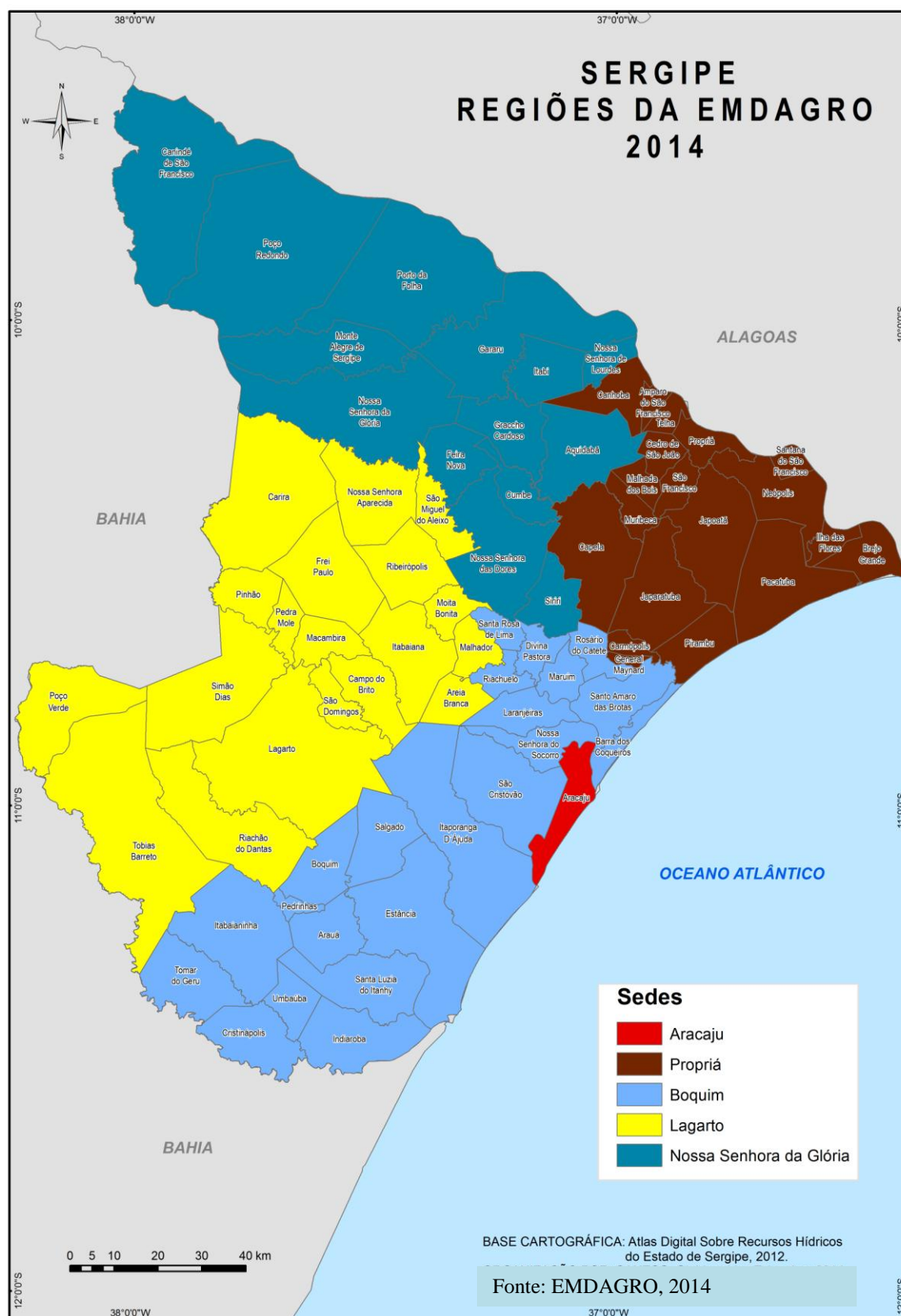
⁷²O mapeamento das bacias hidrográficas de Sergipe pode ser encontrado em FRANÇA, Vera Lúcia Alves e CRUZ, Maria Tereza Souza. **Atlas Escolar Sergipe**: espaço geo-histórico e cultural. João Pessoa: GRAFSET, 2013.

Figura 7. Sergipe – Regiões educacionais



Fonte: SEED, 2014.

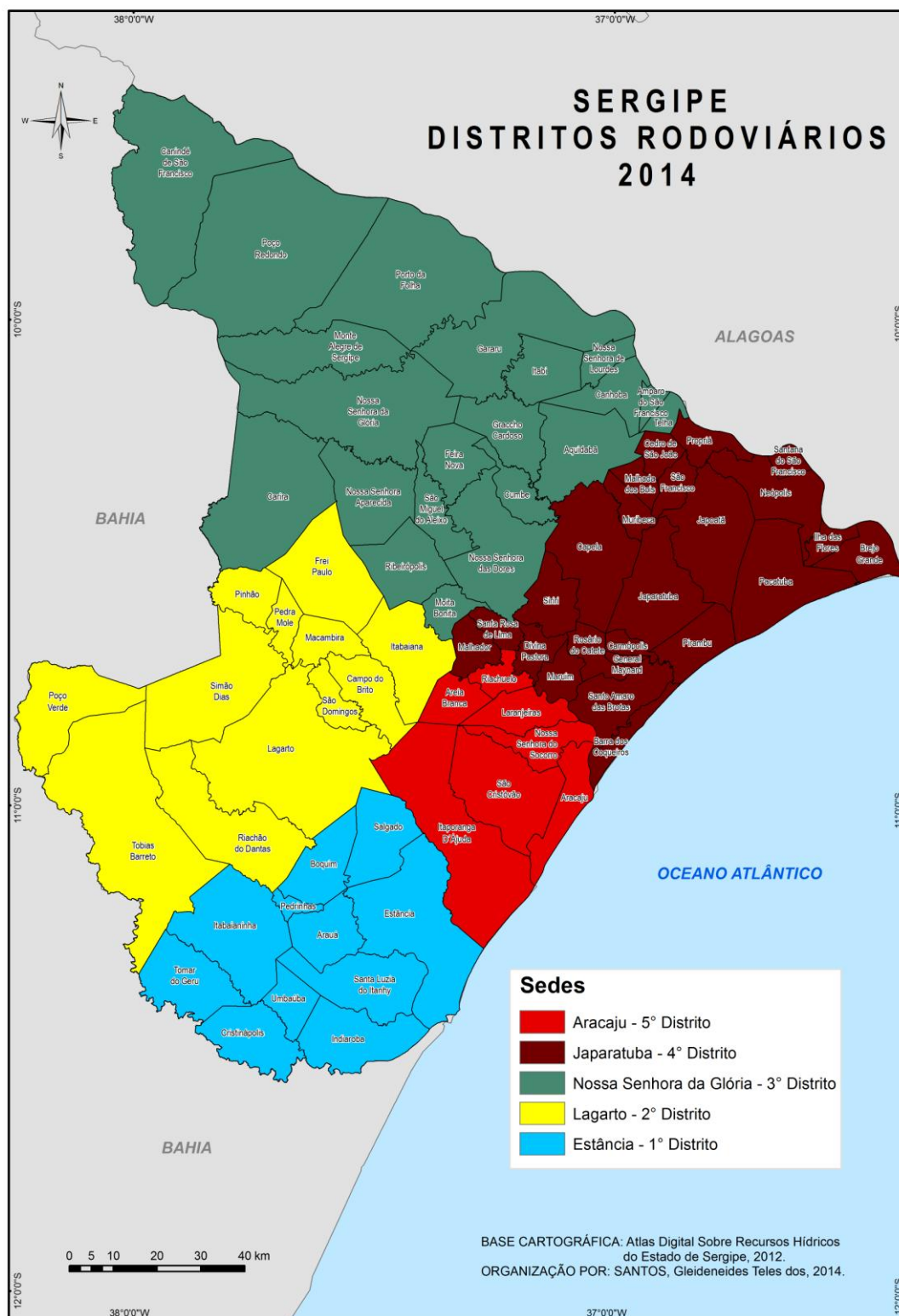
Figura 8. Sergipe – Regiões da Emdagro.



Além das regiões de descentralização administrativa da educação e da Emdagro, os distritos rodoviários são regiões administrativas cuja finalidade é a programação de serviços de manutenção e conservação da malha rodoviária estadual. São cinco distritos rodoviários, cujo critério básico definidor da regionalização foi a centralidade dos municípios, sedes dos distritos. São eles: Nossa Senhora da Glória, Lagarto, Estância, Japaratuba e Aracaju (Figura 9).

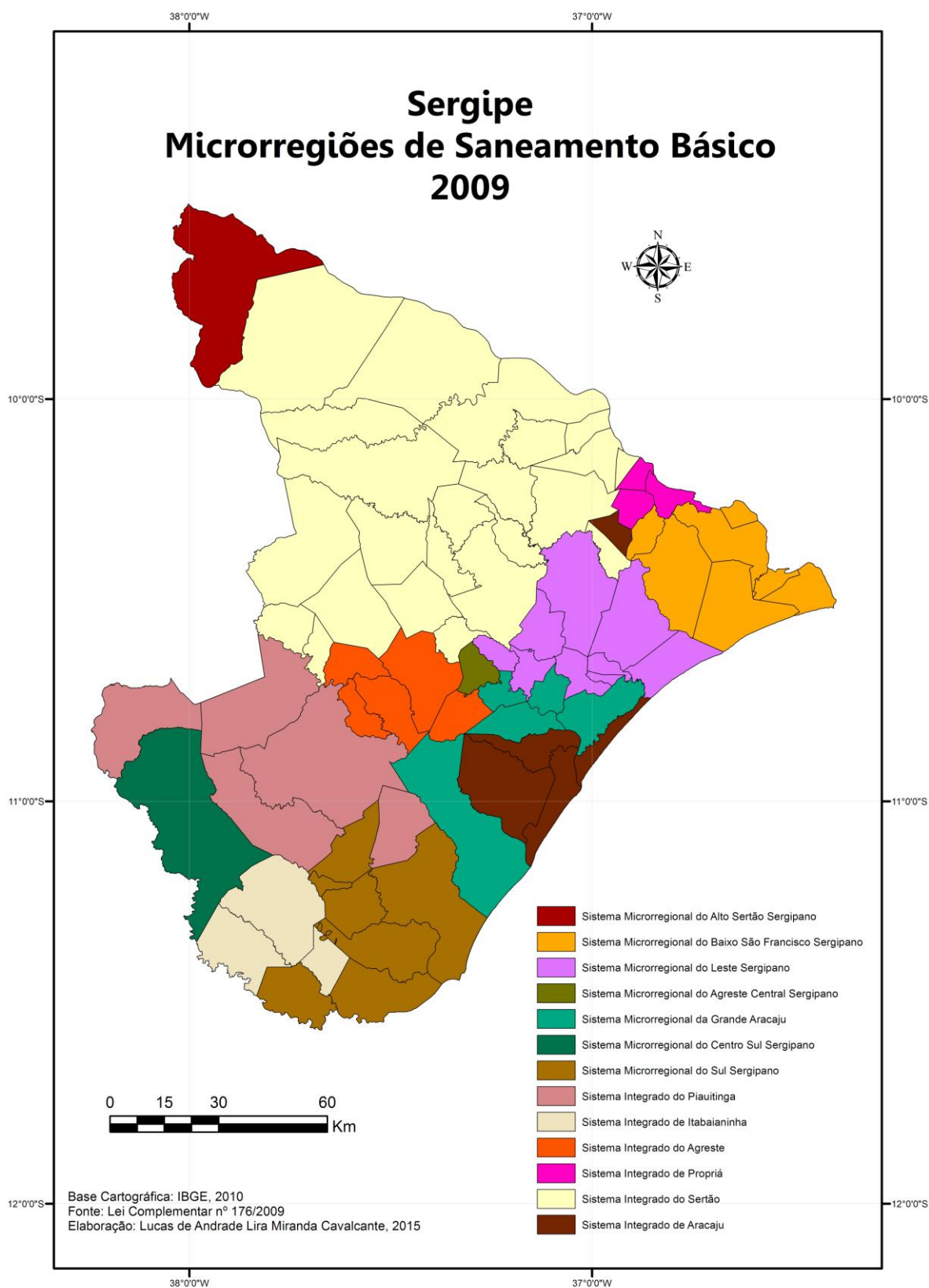
A gestão do saneamento em Sergipe é o tema que tem demandado regiões diferenciadas por tipologia dos serviços. Para a gestão dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento dos esgotos adotaram-se as microrregiões de saneamento, cujos critérios definidores das microrregiões obedeceram à interdependência dos sistemas e o manancial hídrico usado no fornecimento de água. São treze as microrregiões de saneamento básico (Figura 10).

Figura 9. Sergipe – Distritos Rodoviários.



Fonte: Lei 5.695/2005.

Figura 10. Sergipe – Microrregiões de saneamento básico.



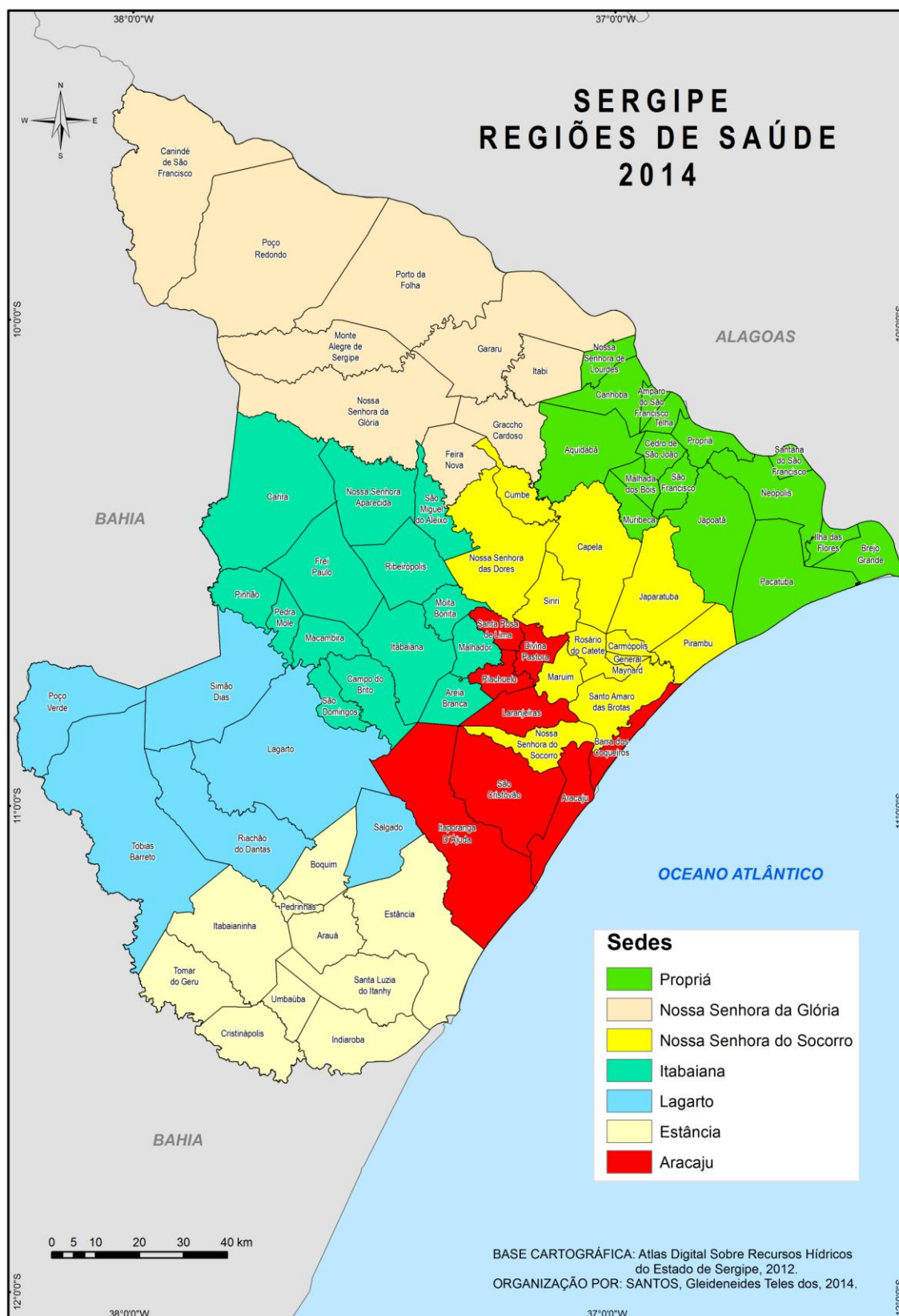
As regiões de saúde são sete, cujas sedes regionais coincidem com a Capital regional A (Aracaju), o Centro Sub Regional B (Itabaiana) e os Centros de Zona A (Estância, Lagarto, Nossa Senhora da Glória e Propriá) propostos pelo IBGE. Somente a sede regional de Nossa Senhora do Socorro não foi recepcionada por proposta do IBGE. As regiões de saúde atendem à gestão descentralizada, proposta pelo Governo Federal (Figura 11).

Tabela 2. Sergipe
Regiões institucionalizadas

Região	Instrumento Legal de criação	Finalidade
Bacia Hidrográfica	Lei nº 3.870, de 25 de setembro de 1997	Implementar a Política Estadual de Recursos Hídricos
Regiões Educacionais	Decreto Estadual nº 8.567/1987 e 18.989, de 27 de julho de 2001	Desconcentrar a gestão da política educacional
Regiões Operacionais	Lei nº 5.416, de 26 de agosto de 2004	Desconcentrar as ações da Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe
Distritos Rodoviários	Lei nº 5.697, de 18 de julho de 2005	Programar e executar as atividades pertinentes à conservação e à manutenção da malha rodoviária estadual
Microrregiões de Saneamento Básico, relativas aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Lei Complementar nº 176, de 18 de dezembro de 2009	Integrar a organização, planejar e executar serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário
Regiões de Saúde	Lei nº 6.345, de 2 de janeiro de 2008 e sua regulamentação, Deliberação Nº 056/2012 do Colegiado Interfederativo Estadual	Descentralizar e compartilhar a gestão da política de saúde

Sistematização própria.

Figura 11. Sergipe – Regiões de Saúde.

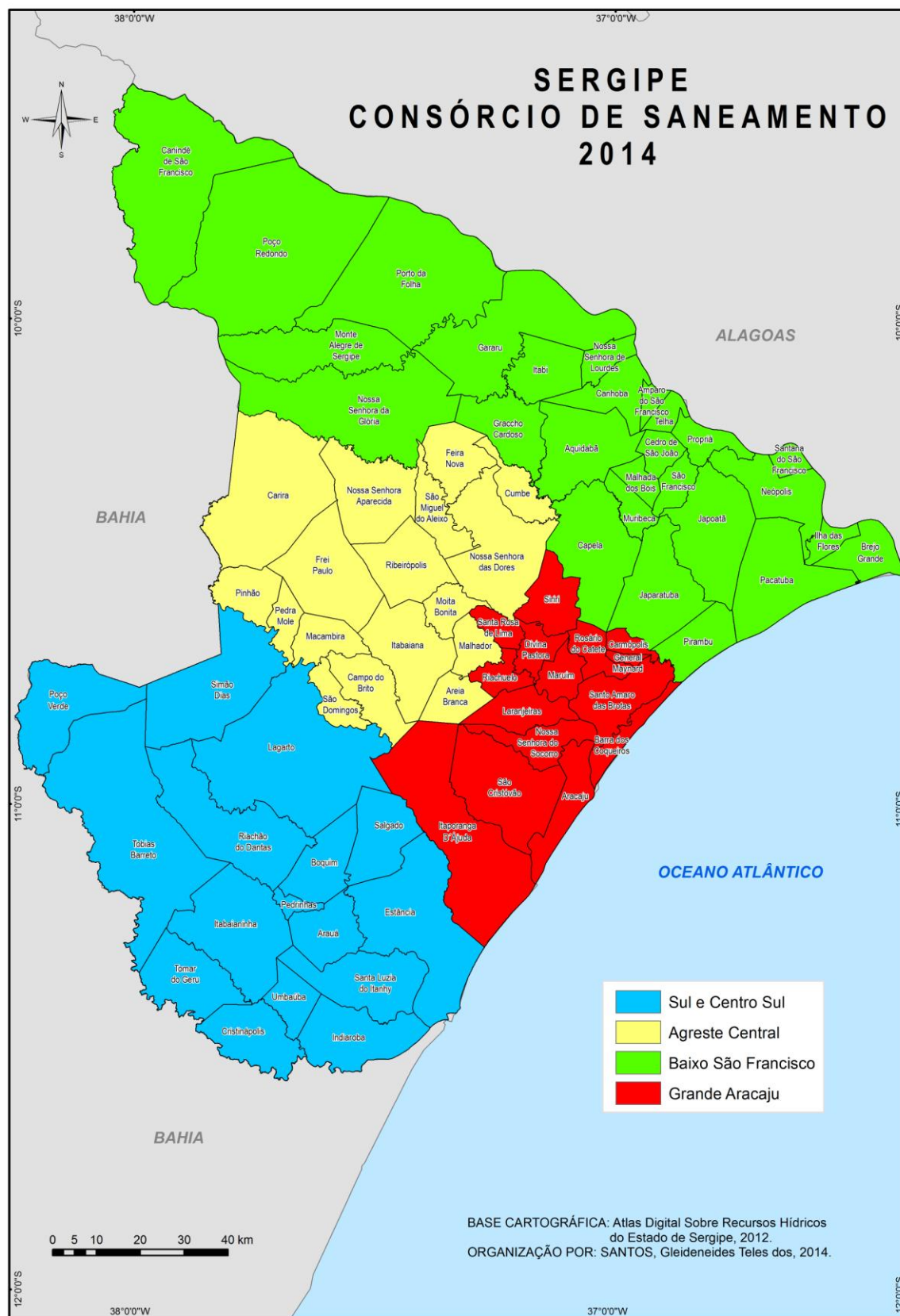


Fonte: DELIBERAÇÃO DO COLEGIADO INTERFEDERATIVO ESTADUAL Nº 056/2012

Outras regionalizações que resultaram da ação política são as Regiões de Consórcios de Saneamento que têm como finalidade a gestão compartilhada dos resíduos sólidos pelos municípios sergipanos (Figura 12) e as regiões turísticas que têm como objetivo planejar, administrar e construir a integração e a cooperação entre os participantes das atividades do turismo em cada região ou polo (Figura 13). É importante ressaltar que tanto as regiões de consórcios de saneamento quanto as regiões turísticas foram construídas com base em critérios técnicos, metodologias participativas e diretrizes de Política e Programa Nacional, respectivamente. As regiões de saneamento obedecem à Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010) e as regiões turísticas ou os polos turísticos às diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil.

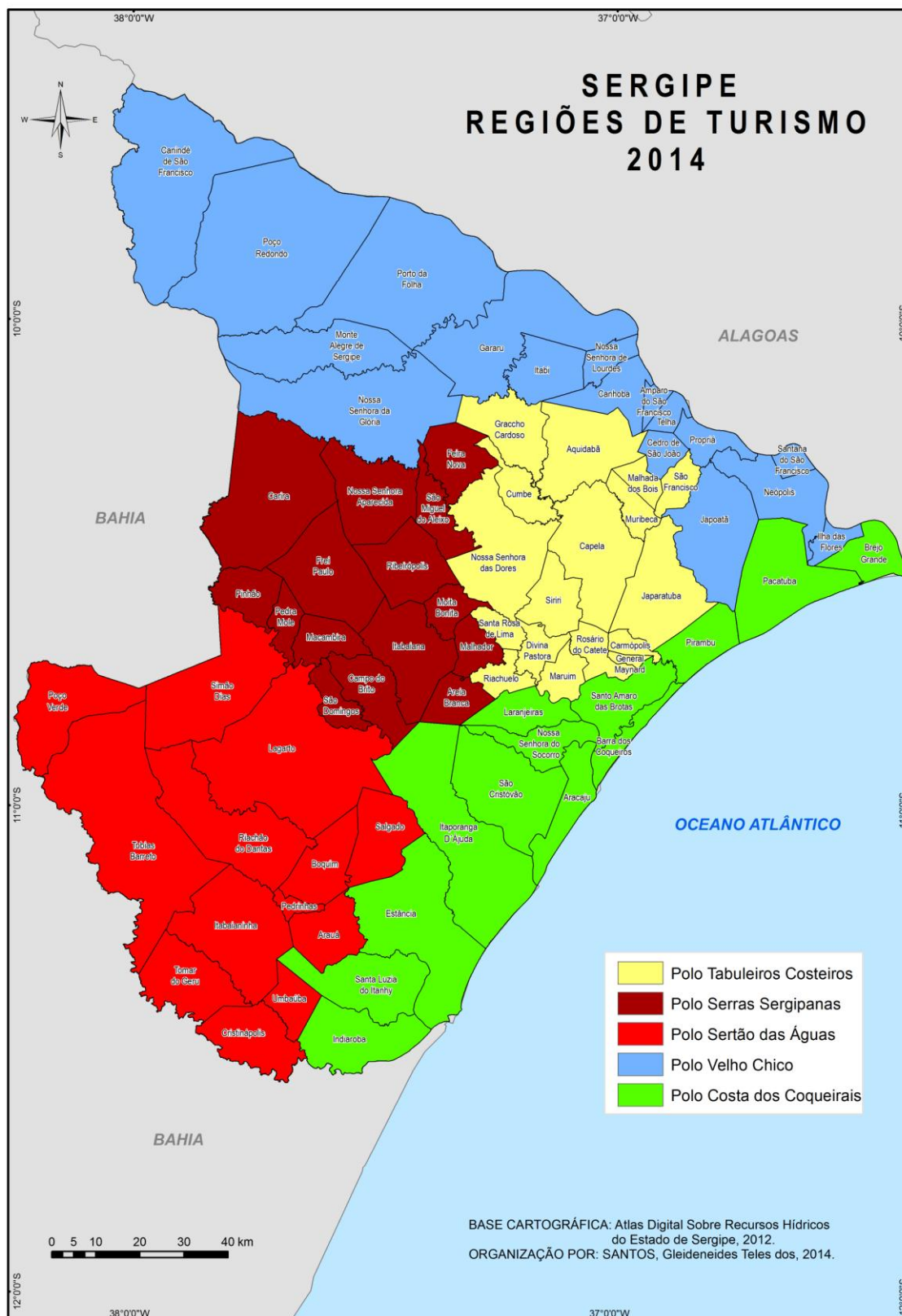
Percebe-se, ainda, a existência de regiões funcionais como as comarcas, do Poder Judiciário, a bacia leiteira, a região da citricultura do Estado e tantas outras construídas, independentemente ou com o apoio do poder público, que têm reforçado as regiões como espaços de convivência, lugares funcionais, produto social.

Figura 12. Sergipe – Regiões de Consórcio de saneamento



Fonte: SEMARH, 2014.

Figura 13. Sergipe – Regiões de turismo



FONTE: GOVERNO DE SERGIPE/SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DO TURISMO, 2009.

As regiões educacionais, as unidades operacionais da Emdagro, as regiões de saúde, os distritos rodoviários e as microrregiões de saneamento foram construídas tomando-se por base o saber técnico, sem obedecer a uma racionalidade metodológica, permitindo, também, a construção de região sem observar a contiguidade do espaço geográfico, como ocorre com as microrregiões de saneamento básico e, ainda, sem a participação da população. Entretanto, as regiões de saúde foram validadas nos respectivos colegiados interfederativos regionais e ratificadas pelo colegiado estadual, que são institucionalidades participativas.

Conforme já descrito, essas regiões não interferem na alocação dos recursos para efeito do planejamento orçamentário das intervenções governamentais, ou seja, durante a elaboração do orçamento anual ou do Plano Plurianual todo e qualquer programa ou projeto de intervenção, em quaisquer dessas regiões, terá sua identificação orçamentária nos territórios de planejamento e não de sua região de gestão ou execução. O território, na prática, é a unidade de planejamento orçamentário e atende ao parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal. O território, efetivamente, no quadro do planejamento atual de Sergipe não se constitui em unidade de planejamento do desenvolvimento conforme argumentos expostos nos próximos itens. Entretanto, essa conclusão apenas corrobora a prática da União, embora destacada como uma ação duvidosa para Balbim e Contel (2013). Para esses autores,

A leitura e interpretação das políticas, dos planos e dos programas do governo federal- incluindo alguns exemplos de políticas estaduais – poderiam ainda identificar se está sendo de fato cumprida a determinação constitucional (Artigo 165, parágrafo 1º), que obriga os Planos Plurianuais (PPAs) a estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (BALBIM E CONTEL, 2013, p. 44).

Reconhecendo que há a necessidade de uma unidade de planejamento orçamentário para cumprimento do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, de um planejamento do desenvolvimento em Sergipe que seja compatível com o Plano Plurianual, como preconiza a Constituição Federal de 1988, a adoção de uma unidade de planejamento com capacidade de atendimento de todos os propósitos seria uma situação desejada, porém, impossível. Essa impossibilidade advém de diversas situações, entre elas o fato de que: (i) diferentes políticas setoriais adotaram unidades diferenciadas, como as bacias hidrográficas, as microrregiões de saneamento; (ii) as unidades devem ser reconhecidas pelo quadro de gestores públicos (secretários e dirigentes de órgãos); (iii) o planejamento trabalha em múltiplas escalas, o que implica reconhecer que há dimensões de intervenção mais adequada

ao tratamento de determinadas questões. O reconhecimento da necessidade de o planejamento trabalhar em múltiplas escalas é uma das conclusões do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008) e também se aplica ao Estado de Sergipe. Constata-se, ainda, que pela limitação dos recursos públicos, os programas e projetos, geralmente, estabelecem áreas de atuação⁷³ que não obedecem às regionalizações pré-existentes, como é o caso do Programa Sergipe Cidades, do Projeto de Combate à Pobreza Rural no Estado de Sergipe (PCPR) e do Projeto Dom Távora (Figura 14) que tiveram suas áreas de atuação definidas por indicadores sociais dos municípios, principalmente o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), principalmente os dois últimos programas.

Reconhecendo que a regionalização em Sergipe tem sido um ato político e, na maioria das vezes, induzido por demandas do governo central, inseridos em contextos mais setoriais, esses atos não foram decisivos para o planejamento público estadual. As regionalizações também não têm contribuído para a compreensão de mudanças efetivas nos indicadores sociais e econômicos do Estado e para o entendimento dos impactos dos programas nas diferentes escalas.

Entretanto, os modelos de planejamento público, nos termos dos regramentos legais, exigem unidades de planejamento para a alocação dos recursos públicos. Assim sendo, os subcapítulos a seguir analisarão as iniciativas de planejamento público em Sergipe e suas contribuições para a estruturação de um padrão de desenvolvimento sustentável e de uma democracia participativa ou, pelo menos, contribuir para o debate do desenvolvimento regional /territorial. Para tanto, os subcapítulos a seguir tratarão do planejamento em Sergipe em três fases distintas: o planejamento do desenvolvimento, o planejamento orçamentário e o planejamento participativo.

⁷³ O Programa Sergipe Cidades não atua no município de Aracaju; o PCPR excluiu a Região Metropolitana, portanto, não atua nos municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão.

5.2.2. Planejamento do desenvolvimento em Sergipe: entre o mito Condese e o fracasso do planejamento regional

Neste subcapítulo, pretende-se analisar o papel do Condese no planejamento e no desenvolvimento de Sergipe. Para tanto, tenta-se resgatar a história do planejamento em Sergipe e analisar o desempenho do Condese na elaboração das políticas de desenvolvimento e na formação de capital social.

No contexto do planejamento do desenvolvimento em Sergipe, o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese) tem sido a maior referência. Entretanto, antes do Conselho, outras entidades foram criadas para desempenhar entre outras funções o planejamento. Foram eles: a Secção de Estudos Econômicos Financeiros; a Consultoria Técnica de Assuntos Econômicos e Financeiros e a Comissão de Desenvolvimento Econômico (Quadro 6).

Quadro 6. Sergipe
Estruturas de planejamento que antecederam ao Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe

Entidade	Instrumento Legal de criação
Secção de Estudos Econômicos e Financeiros	Decreto-Lei n. 956, de 31 de dezembro de 1945
Consultoria Técnica de Assuntos Econômicos e Financeiros	Decreto n. 433, de 7 de novembro de 1952
Comissão de Desenvolvimento Econômico	Decreto n. 130, de 5 de dezembro de 1952
Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese)	Decreto n. 470, de 31 de março de 1959

Sistematização própria.

Paulo Barbosa de Araujo (1983) considera como primeira instituição do planejamento de Sergipe a Secção de Estudos Econômicos Financeiros, criado, segundo ele, na calda do movimento de redemocratização, em 1945. A Secção de Estudos Econômicos Financeiros integrava o Departamento da Fazenda (atual Secretaria de Estado da Fazenda) e tinha como finalidade o planejamento de questões macroeconômicas do Estado. Para Paulo Barbosa, essa Secção durou sete anos e, embora não se tenha registro de sua atuação, em 1952 ascendeu à categoria de Consultoria Técnica, vinculada diretamente ao Gabinete do Secretário da Fazenda.

A Consultoria Técnica ampliou a atuação da Secção, porém, concentrou suas atividades em pesquisas econômicas e financeiras. Como afirma Araujo,

Há uma evidência, que não se pode negar, à luz da documentação que ainda se dispõe, de que tanto a Secção de Estudos Econômicos e Financeiros, como a Consultoria Técnica estavam muito voltadas à área tributária e financeira do Estado, não existindo muita autonomia então, para se enfrentar os problemas de ordem econômica que estavam na ordem do dia em todo o Nordeste, devido à crise econômica e social da região (ARAUJO, 1983, p.7).

A afirmativa de Araujo (1983) permite a interpretação de que essas institucionalidades, de fato, não exerciam a função planejamento do desenvolvimento do Estado. Nas palavras de Barreto (1976, p.4), com base nesses núcleos, implantaram-se as raízes da racionalização técnico-administrativa de execução de processos orçamentários e do sistema tributário do Estado. O que se fazia em Sergipe era uma repetição do que ocorria no nível federal, ou seja, o ajuste da alocação dos recursos públicos.

Influenciado pela infraestrutura de energia elétrica, produzida pela Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, o Governo do Estado cria a Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado de Sergipe ⁷⁴(CDE). Essa Comissão, órgão consultivo do governo, tinha a finalidade de planejar o desenvolvimento econômico estadual, tendo adotado o modelo da industrialização, o aproveitamento dos recursos naturais, a modernização da agricultura, o fornecimento de infraestrutura para os transportes e a melhoria da qualidade de vida da população.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado de Sergipe (CDE) era composta por representantes do Poder Executivo (3) e do Legislativo (1); das classes produtoras (3) e do sistema financeiro (1). A Comissão foi a primeira estrutura de governança criada em Sergipe, vinculava-se ao Governo e não tinha representação da sociedade para planejar o desenvolvimento. Para Araujo (1983, p.8), tanto a composição como o discurso e o trabalho da Comissão expressam não apenas o autoritarismo e a centralidade do Estado como também o pensamento dominante à época, que via o planejamento como uma ação política. De acordo com esse autor, ainda, embora a Comissão tenha sobrevivido por sete anos, não há registro de estudo ou obra resultante da atuação dessa Comissão, visto que se reuniam, apenas, uma vez por semana.

⁷⁴ Santos (1985, p.9) não considerou a Comissão de Desenvolvimento Econômico do Estado como institucionalidade do planejamento por ter sido uma simples disposição legal sem implementação de ação que merecesse seu destaque.

É relevante destacar que os textos produzidos sobre as experiências do planejamento em Sergipe não descrevem a articulação ocorrida entre a Comissão e as demais estruturas da Administração Pública para a proposição de estudos técnicos e o planejamento do desenvolvimento do Estado. A ausência dessa articulação serviu de base para justificar a criação de outra estrutura de governança – o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe é a referência única e maior da racionalidade técnico-administrativa e política do planejamento a longo prazo em Sergipe e com ações efetivamente implementadas. Esse reconhecimento foi registrado por Barreto (1976, 2014), Araujo (1983) e Santos (1985), porém, é verbalizado não só por aqueles que experienciaram as técnicas como por aqueles que reconhecem seus resultados e os desdobramentos desses no tempo e no espaço sergipano.

O Condese foi criado em março de 1959, em um contexto histórico marcado pelo Estado como agente propulsor e o planejamento como ferramenta técnica e política orientadora do desenvolvimento que, à época, vinculava-se ao processo da industrialização.

Na composição do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese) já se observa a inclusão de representantes das classes trabalhadoras, porém não de representantes de organizações sociais. O fato da inclusão de representantes das classes trabalhadoras permitiu tanto a Paulo Barbosa Araujo como a Dilson Barreto reconhecerem o Condese como um espaço democrático e aberto, porém não participativo.

A estrutura organizacional do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese) contava com uma Secretaria Executiva e Secções Técnicas formadas por grupos de trabalhos que operacionalizavam as ações do Conselho. Tanto Barreto (1976; 2013), quanto Araujo (1983) e Santos (1985), revisando a atuação do Condese, propuseram a construção de fases que, em linhas gerais, foram delimitadas por sua estrutura organizacional e regime jurídico (órgão articulador da consultoria técnica, autarquia, órgão central do planejamento).

Tanto Barreto (1976, p.8) quanto Araujo (1983, p. 18) descrevem que a fase ascensional do planejamento do desenvolvimento em Sergipe ocorreu no período autoritário, quando se criou a autarquia, com autonomia administrativa e financeira e maior flexibilidade de ação. Araujo (1983) assinala que essa ascensão da função planejamento foi acompanhada da ruptura do modelo democrático representado pela exclusão da representação das classes trabalhadoras no Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe.

Os impactos diretos do planejamento do Condese no desenvolvimento do Estado são reconhecidos pela criação de empresas públicas e estatais para a gestão de políticas setoriais importantes como a agricultura, turismo, saneamento, energia elétrica, habitação e o aproveitamento de recursos minerais a elaboração de planos setoriais e outros⁷⁵. Outro impacto importante para a base do desenvolvimento do Estado, lembrado por um ex-gestor público entrevistado na pesquisa, diz respeito à formação dos economistas, tanto pela Universidade Federal de Sergipe como pela Universidade Tiradentes (antiga Faculdade Integrada Tiradentes). Isso porque muitos professores da Universidade Tiradentes eram técnicos do Condese⁷⁶. Nas palavras do entrevistado, a parceria, notadamente com as Universidades, constituiu-se em um instrumento importante para o alicerce do desenvolvimento no Estado.

A UFS também foi um aporte intelectual importante para a economia regional. O Departamento de Geografia e de Economia da UFS avançou nisso. Na Geografia, a contribuição dos Professores José Alexandre Felizola Diniz e Adelci Figueiredo, dos estudos da problemática regional e dos cursos de mestrado e doutorado foram fundamentais. [...]. O foco era o desenvolvimento. Porém, a capacitação dos técnicos, tendo em vista a necessidade de se qualificar os recursos humanos e estimular o empreendedorismo, também passaram a ser finalidades do Condese. O CONDESE, a UFS e a UNIT investiram na capacitação das pessoas. Os setores de serviços, da informação e da educação cresceram muito em Sergipe por esses esforços (Ex-Gestor público, entrevista concedida em 2013).

De fato, além do trabalho Organização Espacial de Sergipe (1976), fruto da parceria entre o Condese e a UFS, outros estudos como o Plano Estadual de Habitação (1971), o Plano Diretor do Distrito Industrial de Aracaju (1974) e outros foram desenvolvidos pelos técnicos do Estado.

Durante a fase ascensional, observou-se a instituição do sistema estadual de planejamento pela Lei n. 1.917/1974. Vale lembrar que a criação do sistema de planejamento visava atender ao preconizado no Decreto Federal n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, sendo a Lei estadual n. 1.917, de 18 de dezembro de 1974, praticamente, uma transcrição do Decreto-Lei. Portanto, Sergipe levou sete anos para adotar o sistema de planejamento orçamentário descentralizado. Então,

⁷⁵ Os planos elaborados pelo Condese foram: O Primeiro Programa de estudos e Pesquisa para o Planejamento Econômico de Sergipe, com vigência de 1962 a 1963; o Plano Decenal de Desenvolvimento do Estado; I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de Sergipe – 1976-1979.

⁷⁶ Foram técnicos do Condese e professores: o advogado Darcilo Melo Costa e os economistas Walmir Bruno Soares, Pedro dos Anjos, Newton Pedro da Silva e José Augusto Freire.

A descentralização programada, não era uma política com vistas a romper o autoritarismo reinante na administração estadual: a reestruturação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP) estava muito mais voltada aos problemas de eficiência. Donde, a criação das Assessorias de Planejamento (ASPLAN's) nas diversas Secretarias de Estado, não necessariamente, era a descentralização do poder de controle e coordenação que o planejamento exercita. [...]. O controle e a decisão de aplicar os investimentos estava centralizado no órgão central do Sistema (ARAUJO, 1983, p.23).

A prática autoritária destacada por Araujo, de fato, não se elimina com ações descentralizadas, embora se tenha reduzido o poder do órgão central. Entretanto, é importante destacar que a centralização da coordenação das ações planejadas preconiza não só a articulação para a integração das ações, o uso de práticas cooperadas e modelos flexíveis, necessários aos ajustes de projetos e atividades, constantes dos programas governamentais, para atender às demandas e responder às pressões da sociedade civil nos diferentes setores. Contudo, Paulo Barbosa Araujo (1983), Antônio Rocha Santos (1985) e Dilson Barreto (1976) reconhecem que o planejamento público em Sergipe nasceu pelas mãos do estado, sem a participação social, por influência externa e dependente do planejamento federal. Por essas características, esperava-se que as decisões políticas se sobrepusessem às ações planejadas, independentemente da tipologia do bem ou do serviço proposto por estas últimas.

De acordo com Buarque (1999), o jogo político interfere na materialização das ações planejadas e o planejamento sofre o impacto direto de uma conjuntura conflituosa tanto no plano econômico quanto no político. De fato, transcorridos 55 anos de institucionalidades de planejamento público, os baixos indicadores sociais ainda encontrados em Sergipe denunciam as modestas mudanças sociais ocorridas. A concentração do planejamento deu-se em atividades econômicas ou estruturantes como a infraestrutura rodoviária, a construção de distritos industriais que, como disse um entrevistado, para o crescimento industrial, influenciado pela captação de recursos da Sudene, o principal projeto foi o da implantação dos distritos industriais, como vetores do desenvolvimento.

Entretanto, na visão de Barreto (1976), esse restrito grupo de técnicos do Conselho de Desenvolvimento, pela autonomia adquirida, interferiu nas relações de poder do estado. Desse modo, a conjuntura conflituosa no plano político interveio na execução das ações. No entendimento de Gross (1988, p.409), a evolução do desenvolvimento econômico exige uma conscientização realista de interdependência entre o planejamento e a administração e na ausência dessa conscientização a execução das ações planejadas é comprometida. O comprometimento da execução das ações ocorrido em Sergipe deveu-se à disputa de poder entre Secretários e dirigentes de órgãos. Além disso, a ausência de participação social no

processo, imposta pelo regime autoritário, e a cultura política institucional e social dominante facultou ao grupo do Condese a reprodução do poder da cúpula do Executivo estadual.

Em relação à instituição do sistema estadual de planejamento, Santos (1985, p.14) considera que houve uma involução da função planejamento na esfera estadual. Segundo esse autor, a partir de 1983, as estruturas de planejamento do estado são desmontadas, e o planejamento do desenvolvimento passa a ser setorizado e elaborado de forma isolada por empresas de consultorias e/ou consultores, geralmente, exógenos ao estado (SANTOS, 1985, p.15).

É, praticamente, unanimidade nos textos sobre o planejamento público em Sergipe e nas entrevistas realizadas que, com a extinção do Condese, houve também o esgotamento da função planejamento do desenvolvimento em Sergipe (BARBOSA, 1983, p.30; SANTOS, 1985, p.10), ou seja, credita-se o esgotamento da função planejamento em Sergipe à extinção do Condese. Contudo, a análise do planejamento público brasileiro revela que as crises, sobretudo fiscal e financeira, o planejamento voltado para a estabilização monetária e a discussão da redução do papel do estado, ocorrentes nesse período, foram algumas das agravantes do planejamento do desenvolvimento não apenas em Sergipe como no Nordeste e no Brasil. Desse modo, apreende-se que a extinção do Condese foi permeada por essas crises e agravada pelos modelos político-institucional e de desenvolvimento adotados e, ainda, pelo estilo de tomada de decisão em vigor.

Desse modo, os textos produzidos sobre a história do planejamento em Sergipe, talvez por estarem eivados por sentimentos diversos, tratam da reestruturação da Administração Pública estadual como uma manobra política para desmonte da estrutura do Condese. E nessa dificuldade de aceitação, deixaram de analisar o planejamento estadual no contexto da dinâmica social e política nacional e global. Como disse Albuquerque (2004, p.20), o contexto era marcado por movimentos que se organizam como espaço de ação reivindicativa, de modelos de desenvolvimento (sustentável) e de planejamento (democrático). Esses movimentos culminaram com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, e com a Constituição Estadual, em 1989, e com estas a abertura de espaços participativos para a gestão das políticas públicas, contemplando todo o ciclo, ou seja, o planejamento, a execução, o controle e avaliação e a correção dos programas e projetos.

É importante perceber que, mesmo reconhecendo que o modelo de desenvolvimento que priorizava o econômico não atendia às especificidades sociais do estado, a reestruturação

da Administração Pública não foi percebida como necessária pelos analistas, até porque a reestruturação não alterou o planejamento tecnocrático e o desenvolvimento voltado para o progresso econômico. Só para exemplificar, até meados da década de 1990, poucos municípios possuíam estabelecimentos de ensino médio.

Constata-se que, embora o Conselho tivesse uma preocupação com a capacitação de seus técnicos, a alta taxa de analfabetismo da população e a ausência de estabelecimento de ensino médio nas sedes municipais, além da existência de professores sem a devida habilitação, não se constituíram em situação problema para o modelo de desenvolvimento adotado nem ação que merecesse uma política para alteração da realidade. E como lembra Demo (2009), a política pública mais sensível para o desenvolvimento é a educação.

Desse modo, a avaliação das políticas e do planejamento do desenvolvimento, adotado pelo Condese, permite inferir que, no contexto da democratização e de formação de capital social, esse não contribuiu para a formação de capital social, e era uma institucionalidade que não apresentava sustentabilidade no modelo de redemocratização pela cultura política burocrática e autoritária assumida e pela negligência com as políticas sociais e ambientais.

Entretanto, é importante reconhecer que, com a extinção do Condese e a criação da Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) e do Instituto de Economia e Pesquisa em 1979, mesmo mantendo muitos técnicos do quadro de servidores do Conselho de Desenvolvimento, paulatinamente, observou-se a descontinuidade de projetos, de ações, de pesquisas e até da sistematização de dados e de informações a respeito do Estado e dos municípios, fundamentais para a elaboração dos diagnósticos e as políticas públicas. Outra área que sofreu descontinuidade foi o setor cartográfico e o acervo bibliográfico sobre planejamento público, desenvolvimento e políticas públicas, iniciada pela Condese. Lamentavelmente, todo registro produzido encontra-se armazenado de forma inadequada, sem as condições de conservação e manutenção de documentos produzidos pelas entidades do planejamento em Sergipe, demonstrando total descaso com os dados e as informações produzidas no estado.

Em março de 1979, depois de vinte anos e tendo sofrido duas alterações, o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Sergipe foi extinto e se criou a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) como órgão coordenador do planejamento e o Instituto de Economia e Pesquisa (INEP), órgão operacional da Secretaria. Essas estruturas organizacionais bem como suas dimensões culturais e modelo de tomada de decisão serão analisadas a seguir.

5.2.3. Planejamento orçamentário e a redução da função planejamento

Tomando-se por base o Decreto-Lei n. 200/1976, o processo de planejamento econômico perde força e ganham feição especial os processos de orçamento-programa anual e de elaboração dos programas gerais, setoriais e regionais. Nessa nova organização, cabia à Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) o estabelecimento de diretrizes orçamentárias necessárias à condução do planejamento e da elaboração dos orçamentos pelos demais órgãos do governo. Ao longo desses anos, a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) sofreu algumas alterações em função da inclusão de outras temáticas para gestão, sob sua competência, ou como consequência da redução de poder da função planejamento. Desse modo, o planejamento já foi entendido como um subitem da economia e finanças; a ciência e tecnologia como itens do planejamento, e, atualmente, o planejamento é uma função da administração do quadro de servidores estaduais (Quadro 7).

Quadro 7. Sergipe
Evolução histórica da Secretaria de Planejamento

Órgão	Instrumento Legal de Criação
Secretaria de Estado do Planejamento	Lei n. 2.203, de 14 de março de 1979
Secretaria de Estado de Economia e Finanças	Lei n. 2.703, de 17 de fevereiro de 1989
Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan)	Lei n. 2.960, de 9 de abril de 1991
Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec)	Lei nº 3.591, de 9 de janeiro de 1995
Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan)	Lei nº 6.130, de 2 de abril de 2007
Secretaria de Estado da Administração, Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag)	Lei nº 7.116, de 25 de março de 2011

Sistematização própria.

A criação da Secretaria do Planejamento ensejou também a criação de um órgão responsável pela coleta e sistematização de dados a respeito das variáveis econômicas, sociais, culturais, ambientais e tecnológicos necessárias ao planejamento. Desse modo, em paralelo à criação da Secretaria criou-se o Instituto de Economia e Pesquisa (INEP) como órgão de apoio ao planejamento, seguindo o modelo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do governo federal.

O Instituto de Economia e Pesquisa (INEP), entidade autárquica criada em 1979, vinculava-se à Secretaria de Estado do Planejamento e tinha como função a realização de estudos, pesquisas, análises, levantamento e sistematização de dados e de informações necessárias ao conhecimento da realidade social, econômica e financeira do Estado, ao planejamento dos órgãos setoriais e dos municípios. Além disso, o INEP também era responsável pela gestão da política da ciência e tecnologia de Sergipe.

Institucionalmente, a Seplan e o INEP mantiveram os mesmos princípios da Administração Pública burocrática do Condese e dos demais órgãos públicos brasileiros. A elaboração dos planos, dos programas e dos projetos era cercada pelo formalismo de procedimentos, controle rígido dos processos e estilo de tomada de decisão do tipo autocrático, ou seja, havia uma distância significativa entre o tomador de decisão (Estado) e os beneficiários das políticas e das ações (sociedade).

A experiência e a prática do planejamento, vinculado à elaboração de plano, motivaram a Secretaria de Planejamento a elaborar, em 1979, o II Plano de Desenvolvimento Econômico e Social de Sergipe e a estabelecer as diretrizes da Política de governo para o Quadriênio 1979-1982. Entre as orientações desse plano, percebe-se a preocupação dos planejadores com a abertura de canais de comunicação entre o Governo e a Sociedade.

Com larga experiência no planejamento público estadual, técnico entrevistado, durante a pesquisa, descreve que:

As definições das políticas públicas eram institucionais e hierarquicamente indicadas do âmbito federal para o estadual, principalmente no período dos governos militares, quando qualquer processo de caráter democrático era dificultado. A elaboração de planos, programas e projetos eram realizadas por grupos multidisciplinares, formados por técnicos especializados dos diversos segmentos do Estado, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, considerando-se os parâmetros dos Planos de Governo em nível Federal, e as respectivas fontes orçamentárias já definidas com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

As características da Administração Pública estadual, para esse entrevistado, reafirma a dependência do planejamento estadual das diretrizes estabelecidas pelo governo federal. Desse modo, às Assessorias de Planejamento de cada Secretaria cabia, efetivamente, a elaboração de programas e respectivos projetos e atividades, e à Secretaria de Planejamento e ao seu grupo multidisciplinar a sistematização dos programas setoriais no plano geral do governo. Observa-se que muitos programas foram e são criados a partir de projetos pontuais e atendendo a programas federais, haja vista a vinculação dos programas estaduais aos recursos federais.

Nesse ponto, é importante reconhecer que os componentes das Assessorias de Planejamento das Secretarias, na sua maioria, não conheciam técnicas de planejamento, além disso, muitas assessorias mantinham técnicos que desconheciam a problemática da área para a qual formulavam programas e projetos, seja pela visão pontual da formação acadêmica recebida, seja pelo compromisso político assumido. Ademais, a cultura política de favores não permitia a execução das ações planejadas. Havia e há, efetivamente, uma distância entre o que se planeja e o que se executa em função das demandas políticas eleitoreiras.

Após dez anos de funcionamento, a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan) foi extinta, em 1989, sendo criada a Secretaria de Estado de Economia e Finanças, que passa a responder pelas áreas de competência das Secretarias extintas (do Planejamento e da Fazenda). A fusão das Secretarias demonstra a redução de poder do planejamento como processo, em função de diversas crises. Entre essas crises, destacam-se: fiscal; financeira, agravada pela taxa de inflação; da intervenção pública centralizadora e autocrática; de escala do planejamento, entre outras vivenciadas, especialmente, na década de 1980 e início da década de 1990, por todo o aparelho de estado e em todos os níveis de governo na prestação de serviços e fornecimento de equipamentos ⁷⁷ urbanos à população.

Nesse contexto de crises, o Instituto de Economia e Pesquisa (INEP) foi o primeiro a apresentar colapso de sua estrutura, sendo extinto em 1987, substituído pelo Instituto de Estudos Econômicos e Sociais Aplicados (IESAP) para dar continuidade às suas atividades. Porém, em 1989, com a fusão das Secretarias de Planejamento e da Fazenda, institui-se a Fundação Estadual de Planejamento, Pesquisa e Estatística (FUNDEPLAN) para ocupar suas funções. Com a fusão das secretarias, de fato, o orçamento-programa anual como instrumento de planejamento ficou sendo executado pela Fundação Estadual de Planejamento. Entretanto, dois anos depois, em 1991, a Fundação de Planejamento também foi extinta e criou-se, novamente, a Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan).

A nova estruturação da Seplan incorporou outras áreas de atuação em 1995 e passa a ser denominada de Secretaria de Estado do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec), porém, essas alterações não interferiram na metodologia nem no estilo de tomada de decisão do planejamento orçamentário.

Técnico do governo, que vivenciou a história do planejamento público no período de 1972 a 1994, coloca, ainda, como dificuldades para o planejamento de políticas públicas a

⁷⁷ Equipamentos urbanos, aqui definidos como todos os bens públicos, de utilidade pública, destinados à prestação de serviços necessários ao funcionamento da cidade, implantados mediante autorização do poder público e em espaços públicos. Desse modo, agrupam-se nessa categoria: creche, centro comunitário, delegacia, destacamento de bombeiro militar, terminal rodoviário; obras de infraestrutura urbana e de saneamento.

falta de integração das ações, de articulação entre as secretarias e de qualificação dos técnicos. A desvalorização do quadro de servidores serviu e serve somente para a perpetuação do apadrinhamento político e fortalecimento da “indústria” da consultoria. Tanto a criação e preenchimento de cargos públicos pelos apadrinhados político ou cabos eleitorais como a contratação de consultores para a elaboração de estudos têm reforçado a característica da descontinuidade administrativa seja pelo descompromisso dos servidores com os produtos entregues pelos consultores, pelo total desconhecimento de seu conteúdo, seja pela mudança do titular da pasta e, conseqüentemente, dos seus afilhados.

Como consequência dessas práticas, é possível afirmar, ainda, que a distância entre a formulação de propostas (realizadas por consultores), elaboração de programas e respectivos projetos e sua implementação por servidores estaduais, geralmente, têm contribuído para a baixa implementação das políticas, uma vez que não se conhecem as propostas e, sobretudo, fragilizado, cada vez mais, o papel do estado na prestação de serviços públicos e na indução de propostas e programas que contribuem minimamente para o seu desenvolvimento social.

Conforme lembrou Guimarães Neto (2010, p.60), no período de 1985 a 1994, as ações públicas se concentraram na estabilização monetária e na redução do tamanho do estado o que, de certa forma, leva a entender que a fusão das secretarias e o “vaivem” das entidades estaduais do planejamento foram adaptações às circunstâncias. Assim sendo, efetivamente, após 1985, somente o Projeto Campo Verde foi elaborado como proposta de desenvolvimento regional que, segundo ex-técnicos entrevistados, não chegou a ser executado. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento do e para o desenvolvimento regional ou estadual deixou de existir, reforçando o desmonte das estruturas de planejamento.

A partir da Constituição Federal de 1988, o foco da Secretaria de Planejamento passou a ser a elaboração do orçamento e do Plano Plurianual (PPA) seguindo o Manual de Orientação produzido pelo Ministério do Planejamento. A entidade de planejamento estadual já produziu seis planos plurianuais: o primeiro teve a vigência de 1992 a 1995; e o último, de 2012 a 2015. Considerando que os dois últimos planos plurianuais adotaram metodologia participativa, a análise desses será apresentada no tópico seguinte.

Quanto ao planejamento como um processo contínuo, como defende Kon (1994), envolvendo diferentes etapas como elaboração, implementação e verificação dos resultados, constata-se que não há, efetivamente, a implementação da maioria das ações planejadas e, muito menos, a avaliação dos resultados.

Entretanto, não se pode negar o legado dessas entidades de planejamento na construção de políticas públicas e no alicerce do desenvolvimento do estado. É importante esclarecer que, independentemente, do modelo de gestão e de tecnologia adotada, da cultura política institucional e social, alguns projetos contribuíram para a economia do estado e para a melhoria das condições de vida da população. Incluem-se, nessa última, as ações voltadas para o abastecimento de água nas sedes municipais. As ações planejadas para o atendimento do abastecimento de água, até meados da década de 1980, foi o sustentáculo para a média atual (76,46%) do total de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água, nas sedes dos 75⁷⁸ municípios sergipanos. O significativo investimento em adutoras que captam água do rio São Francisco para complementar o abastecimento de água na capital do estado e, principalmente, fornecer água para as sedes municipais, foi impulsionado pelo Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) pela proposta de uso de recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pela instituição da Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), na década de 1970.

É importante mencionar que, embora a Constituição Federal e a Constituição Estadual preconizem a descentralização da prestação dos serviços de saneamento, a realidade político-institucional e financeira atual da maioria dos municípios sergipanos requer uma análise mais aprofundada do modelo de gestão mais apropriado para o saneamento municipal à luz das experiências de privatização dos serviços, de instituição de arranjo de governança em funcionamento em outros municípios brasileiros, da condição político-institucional desses e desde que a operação na escala municipal não afete significativamente os custos.

A parceria com as Universidades, como destacado pelo entrevistado, além de aproximar a teoria da prática do planejamento, permitiu a ampliação dessas unidades de ensino não apenas na oferta de cursos como na qualificação dos profissionais, estruturando esse “polo (sic) de educação superior” em Aracaju e, atualmente, expandindo-se para o interior do estado. A parceria construída entre a Universidade, sobretudo, a Universidade Federal de Sergipe, e o estado é um dos legados das entidades precursoras do planejamento que dá sustentabilidade ao desenvolvimento.

Outra questão, observada nos textos e confirmada pelos entrevistados, é que o planejamento como instrumento de intervenção e controle social do desenvolvimento deixa de ser prioridade para a Administração Pública brasileira. O texto legal traz, com clareza, a

⁷⁸ Dos 75 municípios do Estado de Sergipe, 15 deles possuem menos de 2.000 domicílios particulares permanentes em suas sedes, segundo dados do IBGE de 2010. A viabilidade econômica da instituição de um órgão de saneamento para atendimento dessa demanda carece de estudo detalhado.

preocupação do planejamento orçamentário e a compatibilização dos orçamentos anuais das autarquias, empresas públicas e demais entidades instituídas pelo poder público.

O planejamento continuou sendo executado por cada uma das entidades da Administração Pública, de modo centralizado, autoritário, desarticulado e sem nenhuma preocupação com a integração das políticas, dos programas e dos projetos planejados, bem como com a duplicidade de projetos para a mesma área, ou seja, repetem-se em Sergipe os mesmos procedimentos executados pelos Ministérios. E, como bem disse Cavalcante (2007, p.145), a análise dos programas finalísticos demonstra ineficiência e as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas.

5.2.4. Planejamento participativo: entre as novas ideias e as antigas práticas

No contexto do modelo de planejamento setorial, adotado pelo governo federal e seguido pelo governo de Sergipe, o planejamento do desenvolvimento realizado de forma democrática preconiza, antes de tudo, a conscientização do Gestor do Poder Executivo Estadual de que antigas práticas políticas devem ser abolidas, a tecnoburocracia é um modelo superado e os sujeitos sociais devem exigir a informação, a participação e se sentir no direito de definir programas e projetos, como defende Dagnino (2004, p. 108), sob pena de comprometimento da participação e da democratização no estado.

Conceitualmente, o planejamento participativo, proposto pelo Governo de Sergipe, foi um processo de identificação das necessidades e expectativas da população em relação às intervenções públicas que promovessem o desenvolvimento municipal, territorial e estadual. Essa forma de participação, na concepção de Verdejo (2006, p.10), é apenas uma fonte de informação. A metodologia usada para a identificação das necessidades ou das informações foi o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP). O Diagnóstico Rápido Participativo é uma metodologia desenvolvida para planejamento rural em base local. Somando-se à metodologia apropriada para informações locais, a não delimitação do campo de difusão espacial dos custos ou dos benefícios das ações que deveriam se circunscrever nos âmbitos territorial e estadual e a não divulgação dessas informações aos participantes das conferências municipais permitiram o levantamento de informações de difícil tratamento pelo Estado, por sua natureza local, conforme se descreve no capítulo seguinte, e o comprometimento do processo participativo pela expectativa criada e, praticamente, sem respostas.

A análise sistemática das demandas, a organização dessas informações em programas, a indicação de projetos e ou a inserção das intervenções demandadas nos programas, bem como a tomada de decisão por aqueles que deveriam compor o Plano Plurianual e que, portanto, teria previsão orçamentária para a execução, continuaram sendo realizadas pelas assessorias de planejamento setoriais, foco da análise neste subcapítulo.

A elaboração dos programas pelas Assessorias de Planejamento de cada Secretaria e órgãos da administração direta obedeceu e obedece ao manual de orientações fornecido pela Secretaria que responde pelo planejamento, que no caso atual é a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag). Esse manual oportuniza diferentes métodos para a formulação de programas e de projetos. A seleção do método cabe, exclusivamente, às assessorias de planejamento setoriais.

De acordo com o manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, a formulação de programas e de projetos deveria ser precedida da definição e delimitação do problema que se desejava enfrentar ou da demanda da sociedade que se desejava atender; a participação social se daria por meio das conferências municipais, territoriais e estaduais, e a função dos técnicos da Administração Pública estadual seria ajudar o Governo a colocar em prática a vontade popular, destacando que a tecnocracia ouve, pensa e organiza (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, 2007, p. 4, destaque do autor).

Assim, a elaboração de programas e projetos, em 2007, que deveriam compor o PPA 2008-2011 e contemplar as demandas sociais coletadas, coube às Assessorias de Planejamento setoriais que obedeceram ao formalismo de procedimentos, ao controle rígido dos processos e estilo de tomada de decisão do tipo autocrático e não consultivo, como se esperaria em um processo participativo. A elaboração dos programas e projetos continuou sendo privilégio da tecnocracia, como já dizia Souza (2004), portanto, monopólio do Poder Público.

Entretanto, convém ressaltar que o manual de elaboração do PPA 2008-2011 destaca a importância da ampla discussão dos programas e projetos com os atores envolvidos, com especialistas da área fim do órgão e beneficiários do programa (GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE, 2007, p. 19). Entretanto, não são disponibilizados espaços para essa participação.

Na prática, essa discussão para definição dos programas não ocorreu com os beneficiários. A participação social foi requerida para a validação da sistematização dos

programas e seus respectivos projetos quando foram submetidos aos delegados⁷⁹ do processo do planejamento participativo, instituído pelo Poder Público Estadual, na conferência estadual. No contexto dos níveis de participação proposto por Bordenave (2007), essa apresentação dos programas aos delegados não se caracterizou como uma participação, pois não se concedeu aos delegados o poder de decisão sobre quais programas e projetos deveriam compor o plano e, sobretudo, pelo fato de que as prioridades indicadas pelos delegados do processo não foram respeitadas, conforme pode ser constatado no capítulo seguinte. Portanto, na conferência estadual, realizada em dezembro de 2007, se buscou o apoio da sociedade para o processo do planejamento do desenvolvimento territorial participativo.

É importante reconhecer que, embora esse tenha se constituído no primeiro momento do planejamento estadual no qual os programas e projetos estavam sendo submetidos ao conhecimento da sociedade, nesse espaço participativo os delegados do processo receberam a informação a respeito do conjunto de programas que comporiam o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 durante a conferência, não participando de sua formulação. A não participação decorreu, sobretudo, do fato de que o tempo legal para a apresentação do Plano Plurianual à Assembleia Legislativa é até 30 de setembro. Portanto, a proposta do PPA já havia sido encaminhada à Assembleia Legislativa, para a apreciação, antes da realização da conferência estadual, que ocorreu nos dias 9 e 10 de dezembro de 2007. A aprovação do PPA pela Assembleia Legislativa ocorreu em 19 de dezembro, através da Lei n. 6.302/2007.

Em relação à elaboração dos programas e projetos, é importante esclarecer e até repetir, primeiramente, que muitos programas e projetos, por atenderem a programas federais, nem sempre permitem inserções e alterações uma vez que as regras para a submissão dos projetos já foram definidas. Segundo, muitas demandas sociais não se apresentaram, naquele momento, com viabilidade econômica, técnica e política para sua execução, principalmente, porque a maioria delas (60%)⁸⁰ tinha encargo para a prestação dos serviços indefinido, isto é, a competência era concorrente, embora o interesse fosse local. Exemplificando: a demanda pela construção de postos de saúde, de escolas e de creches em povoados, além da informação a respeito do número de beneficiários e da característica do grupo social específico (faixa de renda, idade, sexo, nível de escolaridade etc.), da localização geográfica (distância da sede e

⁷⁹ Delegados são particulares que receberam a delegação de seus pares, organizados formalmente em associações, cooperativas, outras ou não, para representá-los nas conferências territoriais e estaduais no processo do planejamento participativo.

⁸⁰ Durante a realização das Conferências municipais em 2007, foram levantadas 8.671 demandas por intervenções públicas. Dessas, 5.212 tinham difusão espacial dos custos ou dos benefícios da ação se circunscrevendo no âmbito local, devendo, portanto, em princípio, receber atenção do governo municipal; 1.271 delas, numa escala econômica (na qual se procura o menor nível de gastos) se circunscreveram na escala territorial e 2.188 exigiam espaço estadual (Seplan/Planejamento Participativo de Sergipe, 2007).

de outras unidades prestadoras daqueles serviços), do estudo da melhor alternativa para a prestação do serviço demandado e necessário à tomada de decisão pelo poder público, requer ainda a consulta, o conhecimento e a adesão do gestor municipal, uma vez que os custos operacionais dessas unidades devem ser previstos no planejamento orçamentário dos municípios e, obrigatoriamente, ter a disponibilidade de recursos financeiros e humanos para assegurar a prestação dos serviços.

No caso do processo do planejamento participativo, o número de demandas e a tipologia das ações requeridas pela sociedade facultaram à Secretaria de Planejamento a desenvolver mecanismos para a captação de recursos para atender às demandas sociais. Desse modo, muitas das ações demandadas que não puderam ser inseridas nos programas existentes, por limitações financeiras para investimentos do Estado, foram viabilizadas por meio de operações de crédito, ou seja, contrataram-se empréstimos em diferentes agentes financeiros como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), agência da Organização das Nações Unidas (ONU). Para tanto, foram elaborados programas⁸¹ específicos para grandes áreas concentradoras de ações nas funções de governo da urbanização e da habitação, do saneamento e de apoio às atividades produtivas no campo, respectivamente. Esses programas, por serem submetidos a agentes financeiros, sobretudo externo como o Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), seguiram o Manual para Instrução de Pleitos⁸² da Secretaria do Tesouro Nacional e subordinam-se às normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e às Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43/2001. A formulação das cartas consulta, documento de referência para a apresentação de pleitos aos agentes financeiros, ocorreu de forma articulada entre as instituições públicas estaduais envolvidas e com a participação de seus técnicos. À exceção do Programa Águas de Sergipe, que foi submetidos ao Comitê da Bacia do Rio Sergipe para apreciação, os demais programas não foram discutidos em espaços participativos.

Após a formatação do Programa pelas Assessorias de Planejamento, à Secretaria de Planejamento cabia e cabe avaliar a consistência dos programas com as orientações estratégicas do governo, estabelecidas em 2007 — inclusão pelo direito e inclusão pela renda;

⁸¹ Os programas contratados foram: Sergipe Cidades, Águas de Sergipe, Projeto Dom Távora entre outros.

⁸² O Manual para Instrução de Pleitos (MIP) da Secretaria do Tesouro Nacional encontra-se disponível no seguinte endereço: www.tesouro.fazenda.gov.br/documento10180/241999/mip.2014-04.pdf

a coerência interna dos programas, bem como a pertinência das ações para a alteração do quadro ou da situação que cada setor desejava alterar.

Tanto as Assessorias de Planejamento, quanto a equipe da Seplan (atual Seplag) na construção dos programas, seus objetivos, metas, definição dos projetos e dos indicadores de resultados se utilizaram, portanto, de práticas antigas de elaboração de programas. A inovação consistiu apenas na criação de espaços participativos para a identificação das necessidades sociais, ainda que a sociedade não tenha tido a percepção da importância desses para o desenvolvimento e a democratização do Estado como se pretende mostrar no capítulo 6.

Embora o manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 não tenha previsto a participação social na fase de formulação dos programas, para o acompanhamento da execução desses, havia a promessa da instituição dos conselhos territoriais como instâncias de controle social. Para a instituição desses conselhos, a minuta do decreto foi submetida à apreciação dos delegados do processo do planejamento participativo durante a realização da 3ª Conferência. Lamentavelmente, esse decreto não foi assinado, por total desinteresse do Gestor do Executivo Estadual no controle social ou na criação de institucionalidades territoriais participativas.

Ainda em relação à adoção de antigas práticas, observou-se que, em 2008, a Secretaria do Planejamento vinculou o planejamento à elaboração de planos e não se preocupou em organizar o processo participativo em todas as fases do ciclo de gestão. Nesse período, elaborou-se o Plano de Desenvolvimento de Sergipe (Desenvolver-SE) com o objetivo de promover o desenvolvimento do Estado por meio do aumento da competitividade econômica; diversificação da base produtiva e melhor distribuição de renda nos territórios e nas classes sociais e oito planos territoriais, que foram submetidos aos delegados do processo para validação dos dados e das informações. Portanto, mais uma vez a elaboração dos planos não teve a participação social, e não foram criados espaços participativos ou outros canais de comunicação que possibilitassem o acompanhamento da execução das ações propostas pela população.

Entretanto, as conferências foram os espaços usados também para o acompanhamento da execução das ações via Boletim do Território. As conferências municipais realizadas em 2009 tiveram entre outros objetivos a apresentação de balanço dos resultados das deliberações da 1ª e 2ª Conferência Estadual e o avanço na construção do processo do planejamento participativo.

As consequências do não acompanhamento tanto pelas equipes setoriais do governo quanto pela sociedade civil e da ausência de controle social dos programas e projetos validados nas conferências e constantes no PPA 2008-2011, bem como dos planos têm permitido não apenas alterações da tipologia dos projetos como a não execução daqueles classificados como prioritários para as organizações sociais por força de antigas práticas políticas como o clientelismo e outros acordos políticos.

A respeito das alterações na tipologia dos projetos é importante destacar que, apesar de todos os gestores municipais terem sido convidados a se inserir no processo, a participação desses nas conferências municipais não assegurou o respeito às prioridades municipais definidas pela população.

Paralelamente às conferências, muitos gestores municipais apresentaram e negociaram com o Governo do Estado lista de intervenções municipais, selecionadas pelo Poder Público municipal de forma autoritária e que não coincidiram com as demandas indicadas pela população. Essa lista negociada passou a ser a prioritária para o Governo do Estado, que, em vez de executar projetos estruturantes e voltados para o desenvolvimento territorial, concentrou todos os esforços e recursos de operações de crédito na execução de obras eleitoreiras, de difusão espacial dos custos e dos benefícios da ação, circunscrevendo-se no âmbito local e que não contribuem para o conjunto de ações que deveriam fornecer as bases e garantir a sustentabilidade econômica e social no estado. São intervenções pontuais, construídas sem a observância da complementaridade com outras existentes e que, isoladas, na sua maioria, não contribuem para o desenvolvimento regional ou territorial. Um exemplo disso é o Programa Sergipe Cidades⁸³. Esse Programa foi elaborado com o objetivo de elevar a competitividade econômica, diversificar a base produtiva e distribuir melhor a renda nos territórios sergipanos. Para tanto, o seu foco era o desenvolvimento, induzido por intervenções que: (a) estimulassem e assegurassem a sustentabilidade econômica dos territórios; (b) promovessem a estruturação urbana dos municípios sergipanos e (c) fortalecessem a organização estrutural da Administração Pública municipal.

O planejamento voltado para a estruturação econômica dos territórios previa a execução de intervenções nas quais se procurava o menor nível de gastos e o atendimento a um conjunto de municípios. Entre as intervenções planejadas que se enquadraram nessa categoria estavam os matadouros territoriais, as escolas profissionalizantes, os Complexos

⁸³ O Programa Sergipe Cidades é executado com recursos de operação de crédito (empréstimo) contratada com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no valor de R\$ 250 milhões.

Empresariais Integrados (CEI) e os mercados territoriais⁸⁴. Dessas intervenções, nenhum matadouro foi executado e somente o Complexo Empresarial Integrado de Tobias Barreto foi construído e as escolas profissionalizantes nos territórios Leste Sergipano (Carmópolis), Sul Sergipano (Boquim) e Alto Sertão Sergipano (Poço Redondo).

Entretanto, as maiores alterações foram observadas nas intervenções de estruturação urbana. A preocupação com a estruturação urbana era dotar as sedes municipais com a infraestrutura mínima de equipamentos públicos para não só assegurar o bem-estar e a permanência da população nos municípios como atrair investidores de médio porte a se fixarem no interior, ampliando a oferta de empregos.

O planejamento previa a construção de equipamentos urbanos, e, por negociação política, os recursos da operação de crédito voltaram-se, sobretudo, para intervenções como pavimentação de vias públicas, urbanização de praças e construção de quadras esportivas e ginásio de esportes, principalmente em povoados.

A pavimentação de vias públicas anterior ao estudo da macrodrenagem da área, no caso das sedes municipais e povoados, além de constituir em risco potencial para alagamentos, com impactos significativos na saúde pública, não se enquadra no tipo de investimento público com circunscrição estadual, ou seja, que se justifique o emprego de recursos originados de operações de crédito. Não apenas pelo fato de que a difusão dos benefícios é restrita ao espaço local, com impacto meramente pontual, mas, sobretudo, pelo fato de que os recursos públicos para investimentos em políticas públicas, geralmente, são limitados e requerem a adoção de critérios para a priorização das intervenções. Alguns desses critérios são: (i) que a obra possibilite um maior retorno social e (ii) contemple um maior número de beneficiários com os recursos disponíveis. É notório que intervenção do tipo pavimentação não se enquadra nesses critérios.

Outra questão fundamental na aplicação dos recursos públicos diz respeito à imparcialidade dos gestores para a indicação das intervenções. Para explicar a ausência desse princípio na tomada de decisão política, basta saber o número de intervenções que são destinadas aos municípios de origem dos governadores. Até 2013, o Programa Sergipe

⁸⁴ Complexo Empresarial Integrado é aqui concebido como espaço que permite uma interface entre as empresas, os setores industriais, os governos locais e a comunidade e o mercado territorial, definido como espaço que possibilita o recebimento, a comercialização e a distribuição dos produtos ou Central de Abastecimento Territorial.

Cidades não havia executado nenhuma intervenção em Santa Rosa de Lima. Em 2014, nove intervenções de desenvolvimento urbano foram executadas⁸⁵ nesse município.

Além da imparcialidade, a execução do Programa Sergipe Cidades, ou melhor, o investimento de R\$ 270 milhões (R\$ 250 milhões de empréstimo e 20 milhões de contrapartida do estado) pouco contribuirá para o desenvolvimento de Sergipe. Ainda assim, essa pouca contribuição está sendo creditada aos centros profissionalizantes em construção uma vez que o Centro Empresarial Integrado de Tobias Barreto foi ocupado pelas empresas já existentes no município, não assegurando a ampliação da oferta de empregos no território.

A construção de quadras de esportes em povoados sem um projeto integrado com as Secretarias (estadual e municipais) de Educação, Esporte e Lazer para o desenvolvimento de projetos que busquem o uso efetivo desses espaços incorrerá, no futuro próximo, na depredação desses como já ocorreu e ainda ocorre tanto pelo desrespeito ao patrimônio público, característica comum no estado, quanto pela ausência da apropriação do espaço pela população.

Ademais, é importante esclarecer que tanto o Ministério das Cidades quanto o Ministério dos Esportes disponibilizam recursos para pavimentação em municípios cujos recursos são da modalidade de transferência voluntária⁸⁶, ou seja, o município não necessita pagar pelos recursos transferidos. Entretanto, são poucos os municípios que cadastram projetos para a captação de recursos nos ministérios, e, nas negociações políticas, os recursos de investimentos estruturantes para o desenvolvimento do Estado são gastos com obras pontuais e para atendimento de número reduzido de beneficiários.

As intervenções executadas de modo pontual e atendendo a acordos políticos não fornecem as bases para uma estruturação urbana adequada com a disponibilidade de equipamentos que possibilitem ampliação e fortalecimento dos laços e das relações sociais e também não assegura a melhoria da qualidade de vida da população e muito menos fortalece a democracia no estado. Essa prática alimenta e fornece as condições para a reprodução do clientelismo e da cultura política paternalista e de favores.

Pelo exposto e como bem disse Geiger (1969), o Poder Público não planeja. A análise neste trabalho, infelizmente, apenas confirmou que não há planejamento do e para o

⁸⁵ Números dos contratos das intervenções executadas no município de Santa Rosa de Lima, com recursos do Programa Sergipe Cidades: 04; 05; 53; 58; 60; 63; 68; 73 e 88/2014. Fonte: SEDURB. Relatório de Acompanhamento do Programa Sergipe Cidades, 2014.

⁸⁶ Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente com as três esferas do Governo, conforme disponibilizado no sítio do Tesouro Nacional.

desenvolvimento em Sergipe. Somando-se a ausência da prática do planejamento e da cultura das descontinuidades, que mascara ainda mais qualquer iniciativa de planejamento de longo prazo, o planejamento orçamentário é um mero atendimento de uma norma legal. Para explicar melhor o não planejamento orçamentário, somente em 2008, primeiro ano do novo PPA 2008-2011, foram elaborados 446 minutos de decretos abrindo créditos suplementares em favor dos diversos órgãos estaduais. Importa lembrar que 2008 foi o primeiro ano de execução do Plano Plurianual 2008-2011, elaborado em 2007. Segundo o Relatório de Atividades de 2008 da Seplan, esses decretos ajustavam as despesas às necessidades de execução dos órgãos.

Ainda sobre o planejamento orçamentário, isto é, do não planejamento, a revisão do PPA 2008-2011 realizada em 2009, para o biênio 2010/2011, anulou oito programas devido à não execução das ações propostas. Essa anulação só confirma as dificuldades ainda existentes para a construção de programas na Administração Pública estadual.

No contexto do ciclo de planejamento governamental que tem como base o artigo 165 da Constituição Federal, os programas são a expressão do planejamento. Desse modo, se a elaboração dos programas não foi participativa logo, o planejamento não foi participativo. Ainda assim, em 2011, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag), em preparação para a elaboração do PPA 2012-2015, realiza um novo ciclo de conferências territoriais cujo lema era Conferências Territoriais do Plano Plurianual Participativo PPA-P. Durante essas conferências, coletaram-se mais demandas (628) que, segundo o PPA estadual 2012-2015, foram entregues às diversas Secretarias de Estado para que elas pudessem incorporar, na medida do possível, às suas propostas de Programas que constituiriam o Plano Plurianual 2012-2015.

A mensagem do Governo do Estado no PPA 2012-2015 admite, ainda, que o Governo de Sergipe segue, integralmente, a metodologia proposta pelo governo federal para a elaboração do PPA e que apresenta como inovações: (i) o planejamento influenciado pelas agendas prioritárias do Governo; (ii) as ações, parte operacional do PPA, passaram a ser atributos apenas dos orçamentos anuais e (iii) os programas temáticos foram organizados para além dos objetivos, metas e indicadores em iniciativas.

Segundo o PPA 2012-2015, os indicadores servem para mensurar os impactos dos programas junto à sociedade e para a avaliação das políticas. Para tanto, enfatiza que a participação social continuaria durante a implementação das ações, e para tal haveria o agendamento de reuniões permanentes com os delegados do Planejamento Participativo e que

seria criada uma nova estrutura de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas – a Sala de Situação – instalada na Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão.

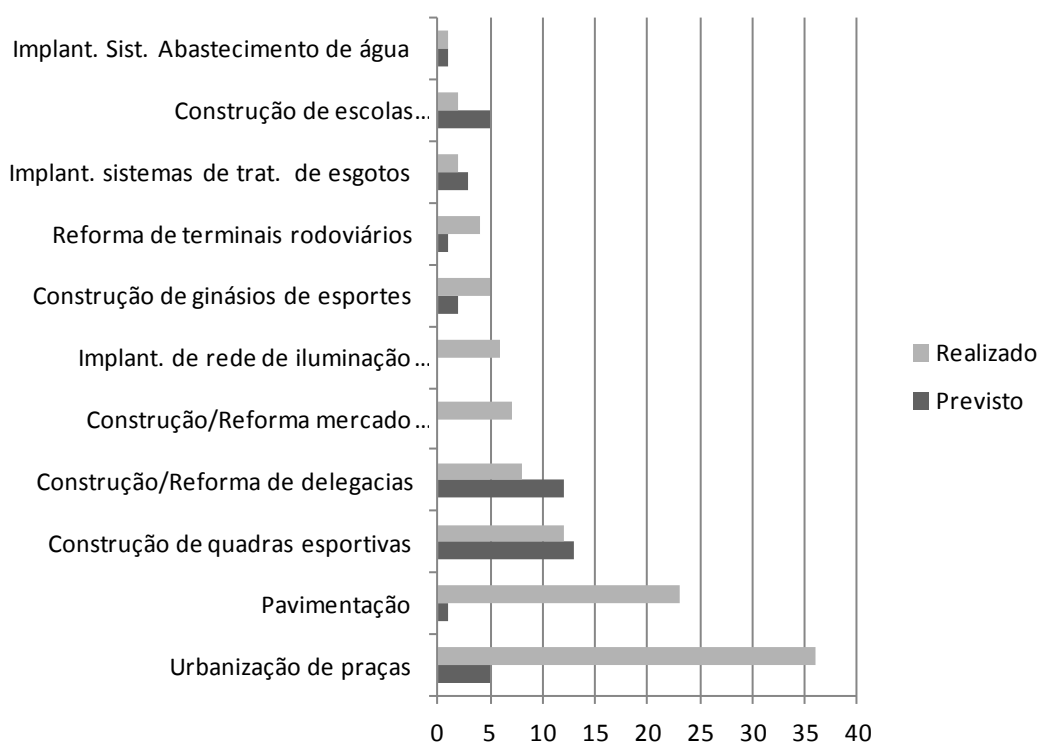
Em relação às reuniões permanentes com os delegados, em 2012, 2013 e 2014, nenhuma reunião foi realizada envolvendo os delegados do processo do planejamento participativo, e a Sala de Situação é espaço exclusivo de Secretários de Estado, cujas deliberações são pouco divulgadas, até mesmo entre os servidores estaduais.

De fato, o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação de programas não é uma cultura institucional brasileira. Para Cavalcante (2007, p.143), que avaliou a implementação dos PPAs da União, dos últimos 40 anos, dois problemas centrais foram encontrados na mensuração dos resultados dos programas: a dificuldade na elaboração dos indicadores de resultados (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador e a complexidade de identificar um período razoável para que um programa gere resultados.

Essas dificuldades também foram observadas por avaliadores do Plano de Desenvolvimento de Sergipe que perceberam dificuldades na seleção de indicadores, na consistência dos programas e na baixa qualificação das equipes de planejamento.

A apuração das metas do Programa Sergipe Cidades no PPA 2012-2015 demonstra a pouca importância do planejamento como função técnica. Previam-se apenas uma pavimentação de vias públicas e foram executadas 23; cinco urbanizações de praças, tendo sido construídas 36; não havia previsão de construção de mercado municipal, e foram construídos sete (Figura 15). No entanto, das doze delegacias previstas, somente oito foram construídas. A delegacia, por se constituir em um equipamento urbano que atende a Administração Pública estadual proporcionando melhoria na prestação do serviço de segurança pública, deveria ter sido uma intervenção priorizada.

Figura 15. Sergipe – Comparação entre as metas do Programa Sergipe Cidades previstas no PPA 2012-2015 e executadas até setembro de 2014



Sistematização própria a partir de dados do PPA 2012-2015 e Sedurb, 2014.

A comparação entre as metas previstas e aquelas executadas confirma a discricionariedade dos gestores quanto à alocação dos recursos, muitas vezes divergindo daquilo que foi planejado, contribuindo também para as constantes alterações na Lei de Orçamento Anual, como já destacado. Essas alterações mostram uma inconsistência ou o não planejamento que é agravado pela ausência de um processo de monitoramento e avaliação dos programas, pelos técnicos dos órgãos setoriais, mas, sobretudo, de controle social.

O próximo Capítulo tratará da capacidade de participação e de controle social no ciclo de gestão pública estadual e, ainda, da avaliação e cálculo do estoque do capital social nos e dos territórios de planejamento.

**6. AVALIAÇÃO DO ESTOQUE DE CAPITAL SOCIAL NOS E DOS
TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO DE SERGIPE**

...o homem, ser de relações
e não só de contatos, não apenas
está *no* mundo, mas *com* o mundo. Estar *com* o mundo
resulta de sua abertura à realidade, que o faz ser o ente de
relações que é (FREIRE, 1967, p.39).

6– AVALIAÇÃO DO ESTOQUE DE CAPITAL SOCIAL NOS E DOS TERRITÓRIOS DE PLANEJAMENTO DE SERGIPE

A cultura política, o modelo de gestão e as práticas das instituições públicas de planejamento estadual são as principais variáveis da avaliação do estoque de capital social.

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada para a mensuração do estoque de capital social nos territórios de planejamento de Sergipe. Para tanto, serão abordadas as dimensões do capital social e avaliada a participação social nos espaços participativos (conferências municipais, territoriais e estaduais e conselhos de políticas públicas), instituídos pelo governo do Estado.

No estudo de caso, procura-se explicar a participação social tanto nos espaços participativos quanto nas estruturas de governanças instituídas em Sergipe na perspectiva de avaliar o papel da sociedade e do estado na construção ou destruição do capital social. Para isso, parte-se da caracterização da participação e sua importância no planejamento das políticas públicas e como ferramenta garantidora do desenvolvimento regional e local; da importância do processo de mobilização dos atores e agentes do desenvolvimento para a participação; da análise da participação social nas conferências municipais, territoriais e estaduais como caminho para a avaliação do estoque de capital social nesses espaços.

No que concerne à mensuração do estoque de capital social dos territórios de planejamento, a estratégia usada visa a compreensão da manutenção dos baixos indicadores sociais e econômicos nos territórios e a proposição de ações voltadas para o fortalecimento do capital social, valendo-se de suas dimensões, propostas pelo Banco Mundial, como a participação em grupos e rede, a confiança e a solidariedade, a informação e comunicação, a coesão e inclusão social e o empoderamento e ação política, calculou-se o Índice de Capital Social.

Analisa-se, ainda, estruturas de governança como os conselhos gestores de políticas públicas como um esforço para tentar explicar e, analiticamente, entender a efetividade das instituições participativas, especialmente, as estruturas de governanças na formação do capital social e na gestão das políticas públicas, bem como na democratização em Sergipe.

6.1. Participação social como dimensão do capital social, ferramenta do planejamento e estratégia para o desenvolvimento territorial

Participar é condição inerente à vida em sociedade. O indivíduo, ao nascer, participa do grupo familiar e, à medida que se socializa, se capacita e amplia sua participação em diferentes grupos, incorpora e reforça os valores culturais e as normas da comunidade, como defende Putnam (2006) e constrói as bases para a participação social, como diz Bordenave (2007).

A necessidade de conhecer a natureza e a estrutura da participação social emergiu com grande força na década de 1990, no contexto da discussão da reforma do estado, de modelos de desenvolvimento regional e local, por imposição de agentes financeiros e, ainda, do fortalecimento da democracia como destacado nos tópicos anteriores e em Bandeira (1999); Cremonese (2012), Costa (2009) e IPEA (2013).

A participação social tem sido referenciada como sinônimo das expressões participação da sociedade civil, participação popular e participação cidadã como se pode ver em Banco Interamericano de Desenvolvimento (2000), Albuquerque (2004) e Silva (2009). Entretanto, essas expressões, no contexto da cultura brasileira e do pressuposto de um Estado Democrático de Direito, podem significar processos distintos. A participação social efetiva ocorre quando se reconhece e se tem assegurados os direitos civis, políticos e sociais, isto é, quando se tem cidadania⁸⁷ e, como lembrado por Putnam (2008, p. 101), quando o interesse da coletividade se sobrepõe aos interesses individuais. Para Dagnino (2004, p.108), a noção da cidadania requer a constituição de sujeitos sociais ativos que participam e têm o direito de definir aquilo em que querem ser incluídos. Para essa autora, o conceito de cidadania deve estar associado à garantia de direitos, à democracia e às transformações sociais.

A análise da participação social e do papel das instituições participativas realizada por Bordenave (2007, p.27) e Dagnino (2004, p. 103), Moroni (2005, p.10) enfatiza as condições objetivas da cidadania como alternativas para assegurar, fortalecer e ampliar a participação social, dar efetividade às instituições participativas e à democratização.

⁸⁷ Qualquer discussão sobre cidadania, necessariamente, inclui a evolução histórica da sociedade até chegar ao presente estágio. Essa evolução se respalda em pressupostos que enfatizam o homem mantendo sua liberdade individual, numa organização social que se molda a um Estado ou a um Estado-nação, e aos diferentes modos e formas de governo. Para melhor compreensão sobre cidadania ver CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

As instituições participativas⁸⁸, denominadas por Avritzer (2008), são sistemas de relações que resultam da interação de grupo de pessoas, de organizações da sociedade civil e do Estado na deliberação sobre políticas públicas. Desse modo, são instituições participativas: conselhos, conferências, assembleias de bairros de orçamento participativo, audiências públicas, oficinas de participação, comitês de bacias hidrográficas e organizações não governamentais ambientais.

No contexto da construção da cidadania, os processos e as instituições participativas podem ser analisados por meio de diferentes variáveis, entre as quais destacamos: as formas de participação⁸⁹ (se espontânea, imposta, ou concedida); os níveis de participação (informacional, consulta e outros); as condicionantes dos níveis da participação (estrutura social, topologia das lideranças, normas das instituições); as forças atuantes na dinâmica participativa; o acesso à informação e, sobretudo, a qualidade política da população e das instituições.

A qualidade política é construída fundamentando-se em políticas educacionais e culturais de qualidade, de acesso à informação e ao diálogo com o poder público, e se reflete na capacidade do indivíduo de participar, ativa e efetivamente, nos processos de decisão, definindo, resgatando, gerenciando direitos, ou seja: fortalecendo a cidadania e o capital social. A cidadania beneficia a participação voluntária ou autônoma⁹⁰ na qual o indivíduo é consciente de seus interesses e dos interesses de seu grupo, e concorre para a participação cidadã.

A participação cidadã para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é entendida como:

O conjunto de processos pelos quais os diversos intervenientes influenciam o processo de decisão sobre as atividades e sua execução (BID, 2000, p.1, tradução nossa).

Assim, pode-se inferir que a participação cidadã é, fundamentalmente, alicerçada na qualidade política. Enquanto a participação popular ou a participação social, embora não desejável, podem ocorrer com atores sociais, como bem destacado por Moroni (2006, p. 15),

⁸⁸ Moroni (2005), analisando o direito à participação no Governo Lula, define os conselhos de gestão de políticas e as conferências como espaços institucionais componentes do sistema descentralizado e participativo. No contexto da política territorial, o Ministério do Desenvolvimento Agrário usa a expressão institucionalidades territoriais como sinônimo para as instituições participativas.

⁸⁹ A classificação das formas, graus e níveis da participação, condicionantes e forças atuantes na dinâmica participativa encontra-se em Bordenave (2007).

⁹⁰ A participação autônoma, segundo Borba (2011, p. 70), “é produto de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais” (2011, p.70).

que desempenham bons papéis na mobilização, na capilaridade e até mesmo na reprodução do poder concedente, porém, são coibido de participar.

Para Albuquerque (2004, p. 32), muitos canais institucionais de participação criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, são burocratizados e esvaziados de conteúdo burocrático. O funcionamento de conselhos de gestão de políticas públicas e das assembleias de bairros dos orçamentos participativos tornaram-se importantes espaços de disputa de poder como observado por Gohn (2000); Teixeira (2000); Albuquerque (2004); Avritzer (2008); Pontual (2008) e Cohn (2011). Isto se deve, entre outros fatores, à fragilidade técnica e de cultura política dos intervenientes dos processos e, sobretudo, à estrutura das instituições participativas. A conclusão desses autores induz à interpretação de uma participação de atores sociais, ao invés de cidadãos e cidadãs. E, como lembra Demo (2001, p.129): “participar por participar é fórmula certa para matar a participação”.

A avaliação dos conselhos de gestão de políticas públicas e das assembleias dos orçamentos participativos, nos últimos vinte anos, tem sido matéria de estudo de diversos pesquisadores, entre eles: Albuquerque (2004); Gohn (2000); Dagnino (2004); Teixeira (2000); Pontual (2008); Borba (2011); Avritzer (2008; 2012); Silva (2011); Silva (2009). Para Avritzer (2011, p.16), esses estudos têm tido como foco a ampliação dos espaços de deliberação de políticas públicas nos três níveis de governo e a avaliação dos efeitos dessas instituições participativas na democratização do Estado e da sociedade e na efetividade das ações aí deliberadas. Contudo, as conclusões de muitos desses estudos apontam:

A pouca experiência da população em recorrer ou participar dos mesmos, tornando-os ainda mais vulneráveis ao peso do poder econômico e político das elites conservadoras (PONTUAL, 2008, p.3).

O aprendizado da democracia via participação passa necessariamente pela conscientização dos cidadãos de seus direitos...(Cohn, 2011, p.23).

A própria sociedade precisa ser democratizada e assumir uma cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública...a cultura política que prevalece no setor público é ainda clientelista, patrimonialista e autoritária (TEIXEIRA, 2000, p. 108 E 113).

Os conselhos são mecanismos limitados para a transformação social.... apesar de pouco avanço em direção a transformar em poder de fato o poder legal que esses espaços participativos possuem (MORONI, 2006, p.23).

Há ainda muitas lacunas nas suas estruturas e formas de funcionamento (GOHN, 2000, p.36).

Embora essas citações indiquem que a população, as estruturas das institucionalidades participativas e o aparelho do Estado têm desafios para um Estado democrático de direito, esses processos e instituições participativas, independentemente das formas de participação e criação se iniciaram e há, efetivamente, uma “explosão” de avaliações desses com indicativos

para seu melhoramento, correção ou aperfeiçoamento. Essas indicações transcorreram em toda a década de 2000 e permanecem conforme se pode ler na publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013, p.58), que cita a carência de olhares mais atentos e qualitativos sobre a participação social e a disponibilização das informações sobre os processos de forma mais ampla e aberta entre outras.

Tem-se ainda o farto conhecimento de todas as deficiências: da qualidade da educação básica à ausência de articulação e integração (horizontal e vertical) de instituições e políticas e aos meios tradicionais de fazer política no Brasil (paternalismo, clientelismo, mandonismo, corrupção). O que se espera é o enfretamento dessas deficiências, uma reforma política, o acesso, de fato, às informações com linguagem acessível à população, a estruturação de novos arranjos institucionais, uma política educacional de qualidade entre outras ações. A população, com os protestos que ocorreram em todo o Brasil no mês de junho de 2013, mostrou que se sente incomodada e quer mudanças. Resta-nos avaliar a qualidade das manifestações e da participação para a efetividade das mudanças necessárias, embora não seja essa a pretensão deste trabalho.

Embora, também, não seja pretensão na pesquisa o aprofundamento da discussão sobre participação, instituições participativas ou de avaliação de processos de participação popular e, sobretudo, de um resgate da evolução histórica da participação social em Sergipe, a proposta neste capítulo é a análise da participação de atores sociais, orientada para o reconhecimento do capital social dos e nos territórios de planejamento, nas conferências do processo do planejamento participativo e, ainda, como instrumento do planejamento e estratégia para o desenvolvimento. Para tanto, os principais objetivos são: analisar a capacidade de participação da população e o processo de mobilização usado e, sobretudo, avaliar os mecanismos de ampliação e ou a garantia da continuidade do processo como meios para o fortalecimento do capital social e para o desenvolvimento territorial/regional.

6.2. Mobilização e participação social em instituições participativas municipais (conferências municipais do Planejamento Participativo)

Influenciado pela participação de atores sociais nas conferências mobilizadas pelo governo federal e pela experiência das assembleias de bairros de orçamento participativo, vivenciada na gestão municipal, o Governo estadual iniciou, em 2007, com o propósito de inovar a Administração Pública com a instituição de uma governança construída a partir de alianças com a sociedade civil e o setor privado e assegurar o planejamento público a partir de

consulta popular. Para tanto, instituiu-se o processo de Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo, as conferências municipais, territoriais e estadual como instituições ou canais de participação e os territórios como unidades de planejamento⁹¹.

O processo do planejamento participativo instituído pelo Poder Público Estadual tem como base a consulta popular e como finalidade a identificação de demandas das comunidades sergipanas, relacionadas à elaboração do Plano de Desenvolvimento Participativo de Sergipe⁹² e dos Planos Territoriais, instrumentos a serem aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Sergipe e pelos conselhos territoriais. Esse processo surge em meio a inúmeros desafios como a singularidade⁹³, o perfil e a cultura política das lideranças locais, o modelo de gestão pública tradicional e outros. Nos termos do Decreto que instituiu o processo do planejamento participativo, a participação dos atores sociais deve ocorrer nas escalas municipal, territorial e estadual com formas e níveis de participação diferenciados. Para a conferência municipal, a participação fora concedida à população maior de 18 anos e independentemente de quaisquer filiações às instituições organizadas ou a partidos políticos. Nas conferências territoriais e estaduais, a participação era dirigida aos delegados eleitos nas conferências municipais. A indicação e eleição dos delegados obedeceram ao regimento das conferências no qual se previa a participação de três representantes do poder público, dois da iniciativa privada e cinco de organizações que representassem os movimentos sociais, as ONGs, as entidades sindicais e profissionais, as cooperativas e outras. Prefeitos municipais e presidentes das câmaras de vereadores foram considerados delegados natos. A eleição dos delegados ocorria entre os pares e conforme regras previstas em regimento aprovado no início de cada conferência.

O nível de participação exigido nas conferências municipais é a consulta das ações prioritárias para a alocação de recursos e viabilização de execução pelo Governo do Estado com foco na redução da pobreza e no desenvolvimento territorial. Considerando a singularidade do processo, a hierarquização das ações prioritárias deveria ser orientada para a resolução de problemas de maior gravidade e aquelas de maior retorno social, haja vista a limitação dos recursos financeiros e institucionais e a alta incidência de pobreza nos municípios sergipanos. Entretanto, na prática isso não ocorreu tanto pela falta de clareza da

⁹¹ Os Decretos estaduais n^{os} 24.339, e 24.338, de 29 de abril de 2007 instituem o processo de Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo e os oito territórios de planejamento, respectivamente.

⁹² O objetivo e as etapas do processo do planejamento participativo encontram-se no Decreto n. 24.339/2007.

⁹³ As experiências de consultas populares, na sua grande maioria, ocorreram por iniciativa do Poder Público municipal, cuja escala de atuação é o município. A tipologia das ações executadas pelo poder público municipal difere bastante daquelas que devem ser executadas pelo poder público estadual.

metodologia proposta pelo Estado quanto pelo grau de necessidade dos participantes e a percepção de gravidade desses.

O grau de participação nas conferências territoriais previsto no Decreto deve ser a consulta das demandas de caráter territorial, isto é, aquelas ações que, se implantadas, atenderiam a mais de um município. São exemplos de ações de caráter territorial: os hospitais regionais, os mercados territoriais, os matadouros regionais e outros e, ainda, aquelas ações voltadas para o fortalecimento das cadeias produtivas e para o desenvolvimento de cada território.

A convocação dos participantes ou dos atores sociais, bem como a organização das conferências municipais competia a uma comissão formada por três representantes: um do poder executivo municipal, um do poder legislativo e um da sociedade civil organizada. Entretanto, o projeto da mobilização social havia sido desenhado pelo poder público estadual.

Os processos de mobilização tiveram nas prefeituras um elemento decisivo. Onde o prefeito queria ter muita gente participando houve divulgação antecipada e por vários meios; onde o prefeito preferia que a população não comparecesse a divulgação foi tímida e; onde o prefeito queria defender seus interesses dentro do PP, a massa de funcionários foi mobilizada em detrimento do conjunto da sociedade. Enfim, observou-se que as prefeituras lançaram mão de vários artifícios para mobilizar ou desmobilizar, ou seja, para controlar o processo de participação a partir, inclusive, da composição da Comissão Executiva Municipal (CARREGOSA, 2009, p. 105).

Como demonstra a citação, na prática, o arranjo da comissão preparatória municipal se deu entre parceiros políticos, e essa decisão reforçou o modelo centralizador da gestão pública municipal e a organização do poder e, ainda, demonstrou a fragilidade das informações e da comunicação sobre o projeto e a confiança da população no projeto político do governo do Estado naquele momento.

Em relação à mobilização⁹⁴ para as conferências do planejamento participativo na escala municipal, em 2007, o governo de Sergipe conseguiu mobilizar⁹⁵ um contingente próximo de 18 mil pessoas⁹⁶. Em 2009, no segundo ciclo de conferências municipais, a mobilização foi reduzida para pouco mais de 10 mil pessoas (Figura 16). Embora esse quantitativo impressione o valor, em si, deve estar na qualidade da participação. E, como

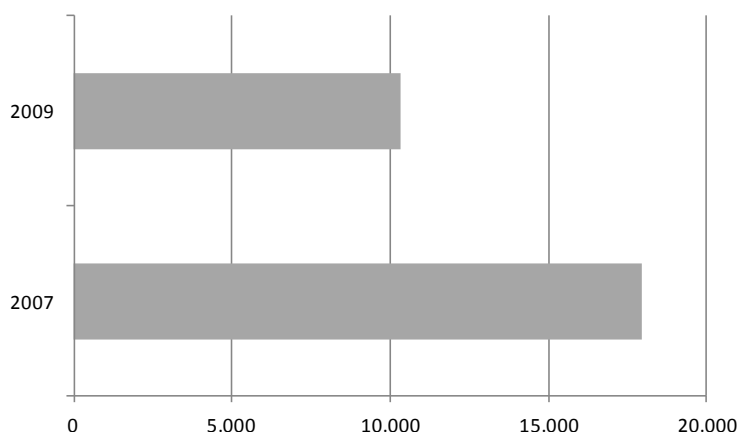
⁹⁴ Para Toro e Werneck (1997, p.11), “mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sonho também compartilhados”.

⁹⁵ A base para a caracterização são os dados disponibilizados nas fichas de inscrição preenchida pelos participantes durante a realização das Conferências Municipais, nos dois ciclos.

⁹⁶ O número de participantes refere-se à somatória das assinaturas na relação dos participantes e não corresponde ao número dos participantes que preencheram e devolveram a ficha de inscrição.

afirma Putnam (2008, p. 110), o caráter da participação depende da natureza política dos participantes. Essa natureza política é o objeto a ser desvelado tanto para a compreensão do processo do planejamento quanto para a confiança social no projeto político e nas instituições. Também, essa natureza política é objeto a ser avaliado, verificando se se constitui em um bem público, nos territórios sergipanos, capaz de assegurar o desenvolvimento territorial, como proposto.

Figura 16: Sergipe
Número total de participantes das conferências municipais – 2007 e 2009



Fonte: Seplan/Seplag/ Relatórios das Conferências de 2007 e 2009.

Buscando analisar a natureza política da participação, o primeiro elemento será o não atendimento à convocação para o segundo ciclo de conferências, ou melhor, a redução das pessoas mobilizadas para a participação. Para tanto, propõem-se algumas hipóteses exploratórias embora se acredite que todas elas se resumem à insuficiência da cidadania da população, como afirma Demo (2009, p.3). Na primeira delas, a desmobilização ocorreu em função do baixo atendimento das ações demandadas. Em 2007, a população confiava no projeto político do Governo do Estado - “Sergipe, governo de todos” e esperava dele, no mínimo, que as decisões tomadas nas conferências fossem atendidas. A população atendeu à convocação dos municípios para as conferências e foram relacionadas 8.671 demandas. Dessas, 5.212 são ações cuja execução compete ao município e, em todos os territórios de planejamento, concentraram-se, principalmente, em demandas recorrentes das agendas da saúde, da educação e da assistência social, ou seja, a população sergipana ainda reclama por direitos sociais e acreditava que a convocação de seus líderes poderia responder aos seus desejos e necessidades. Na segunda, a fragilidade da cultura participativa da população e as várias convocações para as conferências promovidas tanto pelo governo federal quanto pelo governo estadual, sem respostas para as demandas levantadas, contribuíram para a

desmobilização da população para a participação. Na terceira, os “projetos” de mobilização e de comunicação não foram adequados, ou seja, a linguagem, a forma e os meios usados para comunicar não foram acessíveis ao público. A convocação para as conferências ocorreu entre os aliados políticos dos gestores municipais e estaduais e os servidores municipais, ou seja, houve uma participação mobilizada uma vez que os participantes dependiam da vontade e compromisso político para atendimento de suas demandas e mostraram-se leais a seus líderes (BORBA, 2011, p. 70; CARREGOSA, 2009, p. 105). Isso se confirma pelo percentual de participação de representantes do poder público municipal (31,86%, em 2007 e 34,87 %, em 2009) e outros/não declarados filiados a organizações ou entidades (40,02%, em 2007 e 30,17%, em 2009) e o baixo percentual de participantes com filiação a organizações da sociedade nos dois períodos (Tabela 3). A priori, a participação das associações, das organizações sociais (movimentos e ONGs), das instituições religiosas, de cooperativas, das entidades sindicais e entidades profissionais nas conferências municipais, em 2007 e 2009 permite inferir uma baixa capacidade de organização da população, a fragilidade dos movimentos sociais e a forte relação hierárquica clientelista ⁹⁷ no Estado.

Tabela 3. Sergipe - Participação das diferentes entidades nas Conferências do Planejamento Participativo em 2007 e 2009

	2007		2009	
	Nº de casos	%	Nº de casos	%
Indígenas	0	0	2	0,02
Iniciativa Privada	0	0	143	1,38
Quilombolas	19	0,15	22	0,21
Cooperativas	26	0,21	56	0,54
Conselhos	91	0,73	135	1,30
Poder Público Federal	108	0,87	183	1,77
Instituições ou Entidades Religiosas	115	0,93	91	0,88
Poder Legislativo Municipal	129	1,04	212	2,05
Entidades Sindicais	262	2,11	241	2,33
Poder Público Estadual	739	5,96	686	6,63
Organizações sociais (movimentos, ONGs)	888	7,16	499	4,82
Associações	1.111	8,96	1.349	13,03
Poder Público Municipal	3.952	31,86	3.609	34,87
Ourtos/Sem Filiação declarada	4.964	40,02	3.123	30,17
Total	12.404	100,00	10.351	100,00

Fonte: Seplan/Ficha de Inscrição dos participantes, 2007 e 2009.

⁹⁷ Nunes (1997, p.40) define clientelismos como um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. Para D'Ávila Filho (2004, p. 217), o clientelismo é caracterizado como um tipo de troca política assimétrica, marcado por uma série de especificidades. A cultura política sergipana tem suas especificidades e justifica o comportamento das instituições públicas, das organizações da sociedade e dos atores sociais nas conferências do planejamento participativo.

Oliva (1991), estudando o processo político sergipano, afirma a existência de características que são peculiares à estrutura de poder no Estado. Entre elas estão a manipulação das classes subalternas pelas classes dominantes, impedidas sistematicamente de se manifestar, a incapacidade de coesão e os conflitos internos dos movimentos sociais. Essas características se mantêm fortes e se reproduzem no tempo e no espaço de “democracia participativa”, como demonstrou a participação dos atores sociais nas conferências do planejamento participativo.

Em relação à participação das organizações sociais, entidades e instituições participativas, em 2007 somente 20,25% dos participantes declararam pertencer a uma organização social ou a uma instituição participativa. Em 2009, houve um aumento da participação desses grupos (23,14%). Porém, observa-se, em 2009, uma redução da participação de organizações sociais (movimentos e instituições religiosas) e um aumento da participação de associações e instituições participativas (conselhos, ONGs). Para Avritzer (2012, p. 12), a participação social de entidades ou instituições religiosas e associações comunitárias são padrões da participação nacional e, nos últimos tempos, constata-se um aumento da participação de formas institucionalizadas (conselhos gestores de políticas públicas) lado a lado com as formas não institucionalizadas. Esse padrão se confirmou nas conferências municipais realizadas em Sergipe. As conferências municipais realizadas em 2009 tiveram um aumento na participação de associados, conselheiros e cooperados.

O percentual de participação de cada um dos três principais segmentos⁹⁸, por território de planejamento, demonstrou que o percentual de participação das organizações da sociedade⁹⁹ nas conferências foi maior, nos dois ciclos, nos territórios Alto Sertão Sergipano, Centro-Sul Sergipano e Sul Sergipano e mais representativa no ciclo 2009 (Figura 17). Essa constatação pode ser atribuída à dinâmica das organizações sociais nesses territórios, decorrente de ações de diferentes fontes, embora todas voltadas para a democratização e impostas de cima para baixo, ou melhor, sob a “regência” do Estado¹⁰⁰. Entre elas a institucionalização dos conselhos de gestão de políticas públicas, a articulação para a

⁹⁸ Há registro da participação de representantes da iniciativa privada somente para 2009. Embora considere a necessidade desse segmento para a efetividade de qualquer modelo de governança, pela ausência de dados em 2007, os dados de 2009 não foram incorporados nesta análise.

⁹⁹ Incluem-se aqui todas as formas de organização da sociedade como: movimentos, ONGs, associações, cooperativas, entidades ou instituições religiosas, entidades sindicais, associações de quilombolas e indígenas.

¹⁰⁰ Azevedo, Mota e Cunha (2006, p.58), analisando o associativismo em Nossa Senhora da Glória, no território Alto Sertão Sergipano, afirmam que a criação de associações nos povoados Tanque de Pedra e Aningas foi resultado de incentivo do Estado.

construção dos territórios rurais, criados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o funcionamento dos colegiados¹⁰¹ territoriais e a gestão social de projetos.

A ausência de espontaneidade da população para a organização social e do incentivo do Estado para essa prática foi registrada por Bursztyn (2008, p.78), que, analisando o planejamento e o clientelismo no Nordeste, enfatiza o estímulo do Estado para o cooperativismo, os resultados mais quantitativos que qualitativos dessas organizações e “certa impermeabilidade em relação à proliferação espontânea das cooperativas no Nordeste”. Constata-se que a história da organização social no Brasil não se caracteriza como voluntária e, portanto, indica pouca capacidade de envolvimento dos indivíduos em ações coletivas, principalmente no Nordeste.

Analisando os dilemas vivenciados pelos movimentos sociais no Território Alto Sertão Sergipano, Nobre (2008, p. 206) confirma tanto a indução do Estado na criação de associações e cooperativas, nos projetos de reforma agrária, para acessar recursos financeiros, quanto a cooptação de representantes de organizações da sociedade civil pelo poder local nos conselhos municipais de desenvolvimento sustentável. Essas características comprometem a formação do capital social e, conseqüentemente, a democratização e qualquer proposta de desenvolvimento. Para Rennó (2003, p. 73), esse comportamento dos gestores além de ser mais onerosos do que mecanismos de mobilização espontâneos é a antítese do capital social.

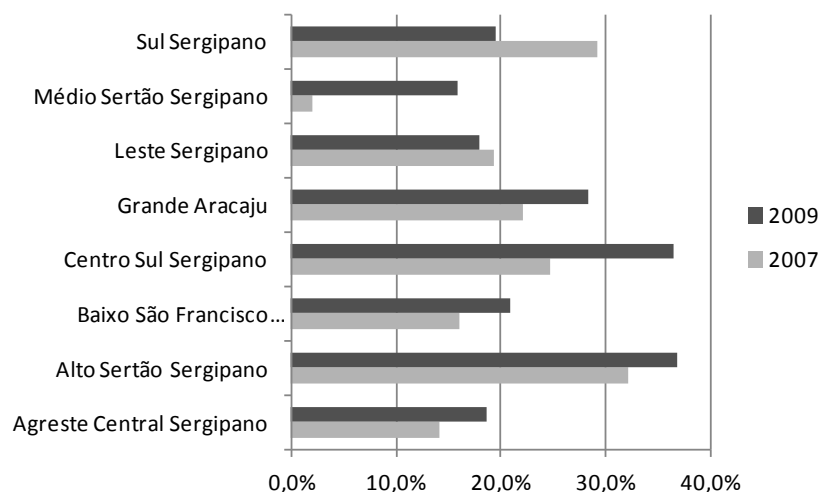
O dilema do movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) nas conferências municipais, realizadas em 2007, contribuiu para a redução da participação de militantes no processo do planejamento participativo, em 2009. Esse fato poder ser interpretado como uma desmobilização do movimento social para o processo do planejamento participativo. As causas para essa desmobilização podem ser: o não atendimento das reivindicações dos assentados e acampados da reforma agrária¹⁰², a desconfiança dos militantes no processo e ou a recusa à participação em favor da manutenção da autonomia diante do risco de cooptação, como defendem Santos (2008) e Nobre (2008). Entretanto, esses autores confirmam o crescimento da participação dos movimentos sociais e de organizações sociais não vinculados

¹⁰¹ De acordo com Nobre (2008, p.160), o Colegiado de Desenvolvimento Território do Alto Sertão Sergipano foi criado em abril de 2004.

¹⁰² Exemplificando, em 2007, o percentual de participação de atores sociais afiliados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra nas conferências dos municípios de Indiaroba e Santa Luzia do Itanhí, no Território Sul Sergipano, foi de 58% e 47% respectivamente, tendo em vista o número de acampados nesses municípios e de assentados aguardando os projetos básicos para o atendimento dos serviços de educação, saúde e de condições adequadas de trabalho.

ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) nesses espaços participativos em construção em Sergipe.

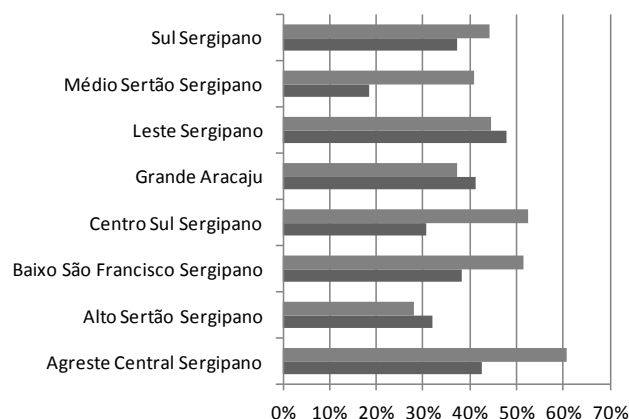
Figura 17: Percentual de participação, por território, de organizações da sociedade nas conferências municipais 2007 e 2009



Fonte: Seplan/Ficha de Inscrição dos participantes, 2007 e 2009.

A participação de representantes do poder público nas conferências municipais foi maior no ciclo 2009 que no ciclo 2007, sobretudo nos territórios Agreste Central, Baixo São Francisco, Centro-Sul Sergipano, Médio Sertão e Sul Sergipano (Figura 18). O aumento da participação de servidores municipais nas conferências em 2009 também foi influenciado pela liderança política que assumia a gestão municipal naquele ano e que se enquadrava como partidário ou base aliada do governo estadual. Para além da participação social, as conferências municipais do planejamento participativo são espaços de fortalecimento e de reprodução do clientelismo. O percentual médio (32% e 35%, respectivamente) de participação de representantes do poder público municipal nas conferências realizadas induz a essa constatação.

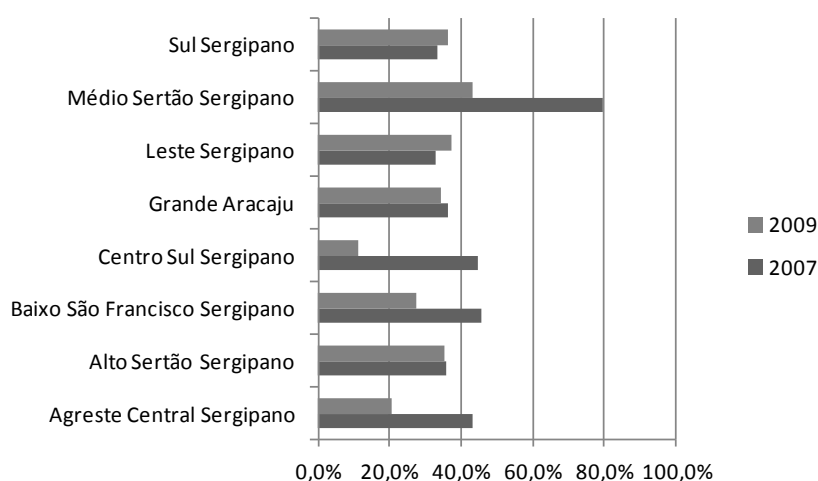
Figura 18: Percentual de participantes, por território, representando o poder público nas conferências municipais 2007 e 2009



Fonte:Seplan/Ficha de Inscrição dos participantes, 2007 e 2009.

De modo geral, a participação de indivíduos sem filiação associativa declarada foi maior nas conferências municipais em 2007 com percentuais que variaram entre 32,87%, no território Leste Sergipano, e 79,28%, no Médio Sertão Sergipano (Figura 19). Como visto, esse atendimento à convocação, a priori, pode revelar a confiança no projeto político do governo do Estado e em seus líderes e ou a continuidade da relação hierárquica clientelista típica da política local.

Figura 19: Percentual de participação, por território, de outros ou sem filiação nas conferências municipais 2007 e 2009



Fonte:Seplan/Ficha de Inscrição dos participantes, 2007 e 2009.

Considerando essa participação como uma confiança, percebe-se que os territórios do Alto Sertão Sergipano, Grande Aracaju, Sul Sergipano e Leste Sergipano, praticamente,

mantiveram os percentuais de participação de pessoas sem filiação associativa nos dois ciclos de conferências. Os territórios Médio Sertão Sergipano, Centro-Sul e Agreste Central apresentaram queda no envolvimento dessas pessoas no processo, porém, ocorreu um aumento na participação de representantes do poder público municipal. Esses dados induzem ainda à interpretação de que as comissões preparatórias municipais não informaram e não convocaram adequadamente a população, ou a confiança no projeto político do governo estadual era menor nesses territórios. A mobilização pode ter ocorrido entre as lideranças sociais partidárias dos gestores municipais, denominadas por Lima (2010,p. 154), como os assíduos participantes das atividades realizadas, reforçando as conferências como espaços de trocas, portanto, de relação clientelista. Como sugere D'Ávila Filho (2004, p.218), a própria inclusão participativa pode se transformar em objeto de negociação.

Quanto ao perfil dos participantes, de modo geral, pode-se dizer que as conferências municipais, nos dois ciclos do processo do planejamento participativo, foram realizadas com um público, majoritariamente feminino (56,73%, em 2007, e 56,50% em 2009), moradoras da zona urbana (66,73% em 2007 e 62,93%, em 2009), distribuídas em diferentes profissões, entre as quais se destacaram as agricultoras/lavradoras (22,3%) e as professoras (17%).

A predominância da participação das mulheres nas Conferências Municipais não se repetiu nas Conferências Territoriais. Os representantes municipais, selecionados entre os pares e em fóruns individuais, para as Conferências Territorial e Estadual, garantiram a participação masculina. Na perspectiva da participação social e de gênero, a participação do homem ainda é predominante na política e nos espaços públicos em Sergipe. O perfil dos delegados será analisado no contexto da discussão das conferências territoriais.

6.3. A participação social em instituições participativas territoriais (conferências territoriais)

Na política territorial adotada pelo estado, as conferências territoriais assumem uma importância relevante, isso porque, considerando o território como a base para o enfoque das políticas públicas e fonte das demandas de intervenção pública estratégica para o desenvolvimento territorial, estas seriam o espaço de participação, de negociação, de articulação, de cooperação e de agir coletivamente dos atores sociais – governamentais e não governamentais e, portanto, de fortalecimento do capital social e de construção de estruturas de governança que promovessem o desenvolvimento territorial.

Analizando as conferências territoriais realizadas em Sergipe como instituições participativas e no contexto da vontade política do governo de implementar a participação como propõe Avritzer (2008, p.45), a organização da sociedade civil e a estrutura das instituições públicas com capacidade de respostas às pressões sociais se apresentam como fatores preponderantes para sustentar a vontade política e dar efetividade aos processos participativos.

Assim, o desempenho do Estado no atendimento das demandas e na prestação dos serviços de qualidade e orientados para a eliminação dos fatores de privações de liberdade de boa parte dos sergipanos, principalmente, da população interiorana, que vive em povoados e pequenas comunidades rurais, deveria ser condição fundamental para estimular e ampliar a organização e participação dos atores sociais no controle e gestão das políticas públicas e promover o desenvolvimento territorial.

Nos termos do Decreto 24.339, de 20 de abril de 2007, as conferências territoriais têm por objetivo consolidar e validar as demandas oriundas das conferências municipais pertinentes aos respectivos territórios. Entre 2007 e 2013, foram realizadas cinco rodadas¹⁰³ de conferências territoriais nas quais se percebe a participação dos atores sociais voltada para a integração dos grupos e construção coletiva da política territorial. Na primeira conferência, denominada primeira rodada de conferências territoriais, o objetivo era a sistematização das ações de caráter territorial e estadual oriundas das conferências municipais que deveriam compor o Plano Plurianual 2008 – 2011¹⁰⁴. A participação concedida aos delegados eleitos nas conferências municipais teve caráter informativo sobre as ações relacionadas, pelo Estado, para compor o Plano Plurianual. Na segunda rodada, a participação fora concedida para a consulta a respeito de questões relacionadas ao pertencimento ao território. Assim, nessas conferências foram identificados os valores, construídos os símbolos dos territórios, reconhecidas as principais atividades econômicas/produativas e seus pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças para sua dinamização. Na terceira conferência territorial, a participação fora concedida para a informação e validação dos planos de desenvolvimento dos territórios. Na quarta conferência, a participação ocorreu através da consulta aos delegados sobre: as melhores práticas desenvolvidas pelas organizações sociais com abrangência e/ou impacto territorial, as ações governamentais de articulação e de dinamização econômica do território, a gastronomia e as necessidades das capacitações das instituições públicas e das

¹⁰³ Terminologia inspirada do Orçamento Participativo de Porto Alegre.

¹⁰⁴ É importante destacar que as conferências não alteraram os procedimentos e as rotinas da elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 e dos orçamentos anuais.

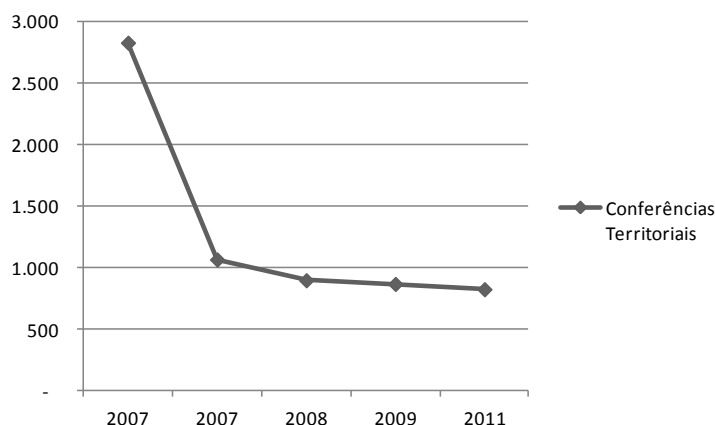
organizações sociais para o empoderamento e a sustentabilidade dos projetos orientados para o desenvolvimento local e territorial. Por fim, a quinta conferência concedeu aos participantes o espaço para a consulta sobre as ações que deveriam compor o Plano Plurianual para 2012-2015.

Como visto, a participação dos atores sociais nas conferências territoriais foi totalmente dependente do aparelho do estado e sob a influência dos aparelhos ideológicos do estado. Da mobilização à informação, aos processos metodológicos, às temáticas, aos procedimentos decisórios, à mediação de conflitos, à negociação e à integração dos grupos para a cooperação até seus resultados foram tarefas assumidas pelo estado nesses espaços. Além disso, a metodologia e a técnica usadas para a elaboração dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais não sofreram alterações. Essa constatação causa frustração aos analistas não apenas porque esses espaços não têm produzido autonomia em relação ao poder público, como supõem D'Ávila Filho e Jorge (2004, p. 228), mas, sobretudo, pela demonstração de cidadania pequena e de fraco capital social nos territórios sergipanos.

Nessa linha de argumentação, o número de participantes (delegados, convidados, técnicos e observadores) bem como o perfil dos delegados do processo do planejamento participativo são variáveis fundamentais para verificar os níveis de capital social em Sergipe e, conseqüentemente, nos territórios de planejamento.

Em julho de 2007, durante a realização da primeira conferência territorial, foi registrado o maior número de participantes com 2.833 pessoas, distribuídas nas oito conferências, decorrência direta da expectativa das instituições sociais no escopo da ação governamental. A segunda rodada de conferências territoriais, que ocorreu entre 12 de novembro e primeiro de dezembro do mesmo ano, contou com a participação de 1.069 pessoas, portanto, 37,7% do público da primeira conferência. Na terceira, ocorrida em 2008, registrou-se a participação de somente 900 pessoas, ou seja, 31,7% do número de participantes da primeira conferência e a quarta e quinta rodadas de conferência territorial não conseguiram recuperar o número de participantes e, praticamente, permaneceu com o mesmo número até 2011 (Figura 20). A redução da participação nas conferências territoriais confirma a desmobilização tanto de observadores quanto de delegados e técnicos do governo para o processo do planejamento participativo.

Figura 20: Número total de participantes nas conferências Territoriais, 2007-2011



Fonte: Seplan, Relatórios das Conferência Territoriais, 2007- 2009 e Seplag, 2013.

A queda da participação, principalmente dos delegados eleitos, motivou a Secretaria de Estado do Planejamento a avaliar o processo com a finalidade de desenvolver e melhorar estratégias de intervenção nas diferentes etapas (informação, mobilização, participação, atendimento às demandas e outros). Essa avaliação ocorreu durante a terceira rodada de conferências territoriais e da segunda conferência estadual e envolveu delegados, observadores e técnicos do governo. Os resultados da avaliação apontaram a insatisfação dos delegados, principalmente em relação aos seguintes pontos: baixo nível de execução das ações aprovadas nas conferências realizadas em 2007 (31,07%); ausência de divulgação e de acompanhamento das ações em execução (28,16%); capacitação para a participação, ampliação dos espaços participativos (17,48%) etc. (Tabela 4). A atitude de ausentar-se dos atores sociais perante as situações-problema (nível de execução das ações, criação de espaços participativos e acompanhamento) confirma que, de fato, não temos uma cultura participativa (DOWBOR, 1999) e infere, ainda, que: há baixa resistência dos atores sociais para o enfrentamento de situações-problemas; a baixa escolaridade é um óbice ao desenvolvimento e à criação de uma consciência democrática (FREIRE, 1967, p.101); os movimentos sociais receiam a neutralização dos conflitos existentes e a desconsideração das contradições como estratégia de pactuação mediada pelo Estado (SANTOS, 2008, p. 283) e há perda de confiança no processo. Na avaliação dos técnicos, as críticas ao processo direcionam a análise para as fragilidades do aparelho de Estado e ou admissão de imaturidade e incompletude, como diz Souza (2006, p.236), para um planejamento participativo.

Os principais reclames dos técnicos se referiam à falta de: engajamento político, visto que os Secretários de Estado e Dirigentes dos órgãos estaduais pouco se comprometeram com o processo, ou seja, não ocorreu o necessário empoderamento dos gestores; articulação

(horizontal e vertical) entre as instituições públicas; divulgação das ações e clareza no processo. Na avaliação dos observadores, a construção de canais permanentes de articulação institucional, a capacitação dos envolvidos e o grau de realização das propostas seriam as ações que poderiam alimentar a continuidade do processo.

Tabela 4. Pontos de Insatisfação, dos delegados e das delegadas, em relação ao processo do planejamento participativo em 2008

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Baixo nível de execução das ações aprovadas nas conferências realizadas em 2007	32	31,07
Ausência de divulgação e de acompanhamento do processo e das ações em execução	29	28,16
Capacitação para a participação, ampliação dos espaços participativos	18	17,48
Insuficiente articulação entre os órgãos do governo estadual e entre estes e os municípios, os órgãos federais e a sociedade	12	11,65
Desrespeito ao levantamento e às prioridades identificadas em 2007 e comprometimento político-partidário	12	11,65
TOTAL	103	100,00

Fonte: Seplan/Relatório de Análise do Processo do Planejamento Participativo, 2008.

Na avaliação de todos os envolvidos, o principal indicador de insatisfação é o desempenho do governo. O grau de realização das ações ou o compromisso de sua execução, independentemente de melhorias nas demais etapas do processo, é a variável que poderia garantir a continuidade do processo e reverter os quadros dos demais indicadores, principalmente da participação, da organização social e do capital social. Por outro lado, e de acordo com Putnam,

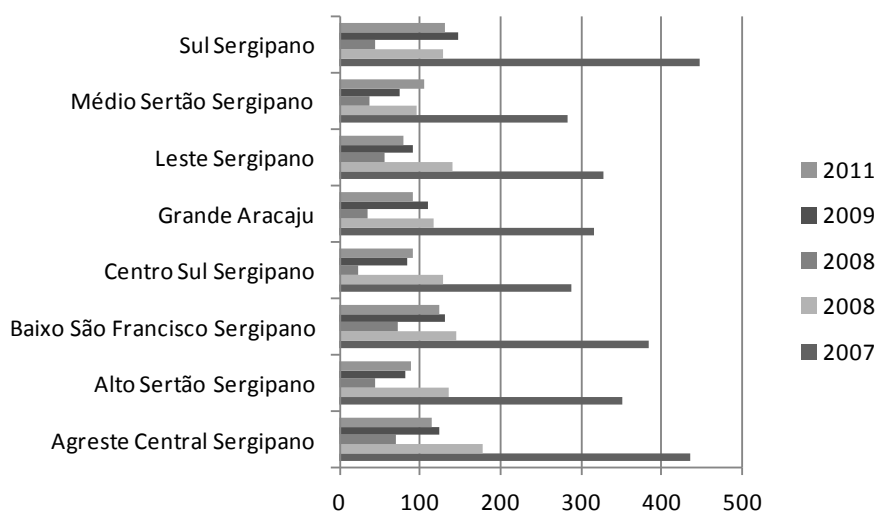
...o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. Quando o solo regional é fértil, as regiões sustentam-se das tradições regionais, mas quando o solo é ruim, as novas instituições definham. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas (PUTNAM, 2006, p. 191).

Considerando o contexto social e político de Sergipe, a mudança no desempenho institucional e, sobretudo, no modelo de gestão pública, embora fundamental só será possível com a conscientização, organização, participação social efetiva. Nas palavras de Dallari (1999, p.43), o indivíduo conscientizado fica indiferente e não desanima perante os

obstáculos. Cidadãos e organizações civis efetivamente interessados em tomar parte nas políticas públicas têm a participação como um compromisso de vida, um direito e uma necessidade.

A distribuição dessas pessoas “conscientizadas” nos territórios de planejamento pode ser medida pela participação dos atores sociais (delegados, observadores e técnicos) nas conferências territoriais, ou seja, pela capacidade de resistência desses indivíduos ao longo do período em análise e compromisso com as ações coletivas e com o desenvolvimento territorial. Em todos os territórios, houve uma queda na participação, em relação à conferência realizada em 2007 e permanecendo, praticamente, o mesmo número de participantes nas conferências de 2009 e 2011 (Figura 21).

Figura 21: Número de participantes por território de planejamento, 2007 - 2011



Fonte: Seplan, Relatórios das Conferência Territoriais, 2007- 2009 e Seplag, 2013.

A queda na participação foi praticamente idêntica em todos os territórios. Alguns atores sociais decidiram continuar no processo. Assim, o conhecimento do perfil dos delegados eleitos fornecerá melhor compreensão de suas características, bem como dos fatores que contribuíram para a resistência desses no processo. Para tanto, serão utilizados dados e informações de avaliação realizada pela Secretaria de Estado do Planejamento, em 2010, durante a IV conferência estadual do planejamento participativo.

A pesquisa consistiu no fornecimento de informações, por parte dos delegados, em relação aos seguintes pontos: dados pessoais (nome, contatos, naturalidade, data de nascimento/idade, sexo, profissão, local de domicílio, estado civil e escolaridade); grau de interesse na participação como delegado; forma de acompanhamento das ações do governo e

área de maior interesse nas discussões do processo. A partir da análise das respostas é possível traçar um perfil dos atores sociais da instituição participativa criada em Sergipe com foco no desenvolvimento territorial e reconhecer o potencial dos atores no fortalecimento do capital social dos territórios. O número de delegados respondentes ao *survey* aplicado em 2010 foi 148 que corresponde a 20% do total de delegados eleitos para o processo do planejamento participativo (Tabela 5).

Tabela 5. Percentual de delegados que participaram da sondagem em 2010

Territórios	Nº de municípios	Delegados		
		Nº de eleitos	Nº de respondentes	%
Agreste Central Sergipano	14	140	28	20,0
Alto Sertão Sergipano	7	70	14	20,0
Baixo São Francisco Sergipano	14	140	27	19,3
Centro Sul Sergipano	5	50	18	36,0
Grande Aracaju	9	90	21	23,3
Leste Sergipano	9	90	11	12,2
Médio Sertão Sergipano	6	60	12	20,0
Sul Sergipano	11	110	17	15,5
TOTAL	75	740	148	20,0

Fonte: Seplan, Relatório das Conferências, 2010.

A participação nas conferências territoriais é, predominantemente, de homens (58%), residentes em áreas urbanas (62%). Dos oito territórios de planejamento somente o da Grande Aracaju e o Leste Sergipano apresentaram o número de delegadas maior que o de delegados. Essa distribuição ocorreu aleatoriamente, visto que não se previa nos espaços a distribuição por gêneros e raças/etnia. A maior participação feminina nas conferências municipais é explicada mais pelo caráter reivindicativo de lutas das mulheres por serviços públicos de qualidade. Analisando a participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, o II Plano Nacional de Política para as Mulheres cita:

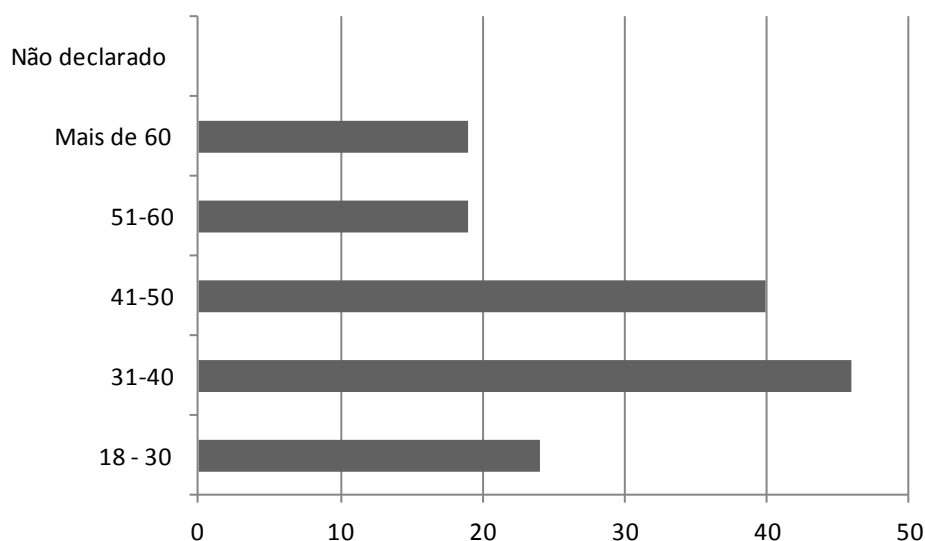
No Brasil, atualmente, a presença das mulheres ocorre de forma mais expressiva no âmbito das organizações e associações na sociedade, é menor nos partidos políticos e, menor ainda, nos parlamentos e governos (BRASIL, 2008, p. 116).

É possível se apropriar das variáveis usadas pelo II Plano Nacional de Política para as Mulheres para justificar a participação dessas nas conferências municipais e nas territoriais. Nos termos do II Plano (BRASIL, 2008, p. 116), algumas das variáveis que justificam a sub-representação das mulheres nos parlamentos e nos governos relacionam-se aos papéis destinados a essas ao longo dos tempos, a persistência da cultura patriarcal que associa os

homens ao espaço público e as mulheres ao espaço privado e o pouco tempo dedicado à ação política pelas mulheres. Entre os papéis estão: a responsabilidade com o cuidado com as (os) filhas(os), familiares doentes, idosas(os) e com as tarefas domésticas. Nas conferências territoriais, como a discussão tem caráter mais abrangente e menos reivindicatório, a participação das mulheres é menor. Além dessas variáveis, Demo (2005, p. 96) destaca a falta da cidadania como o problema mais agudo. A falta de cidadania é uma das hipóteses a ser analisada para conhecer as participantes do processo do planejamento participativo.

Em relação à idade dos delegados e das delegadas participantes do *survey*, esses se distribuem em cinco faixas etárias. A maioria dos participantes tem idade entre 31 e 50 anos (58%), embora a quantidade de jovens e de idosos (aproximadamente, 17% e 13%, respectivamente) chame a atenção. A maior concentração dos jovens com idades entre 18 e 30 anos encontra-se no Agreste Central Sergipano (41%) e de idosos nos territórios Grande Aracaju e Médio Sertão Sergipano (Figura 22).

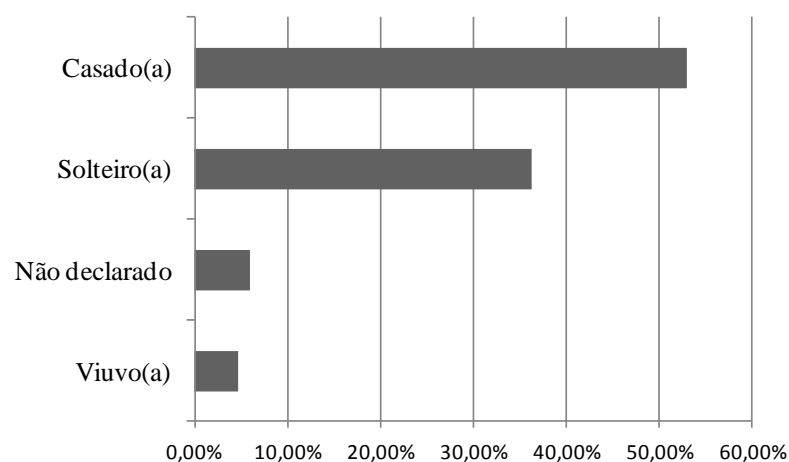
Figura 22: Faixa etária dos participantes da sondagem realizada em 2010



Fonte: Seplan/ Perfil dos Delegados, 2010.

Em relação ao estado civil dos delegados, constatou-se que, entre os entrevistados, aproximadamente 53% são casados (incluindo os relacionamentos estáveis), 36,24% são solteiros, 4,70% são viúvos e cerca de 6% não declarou situação de estado civil (Figura 23).

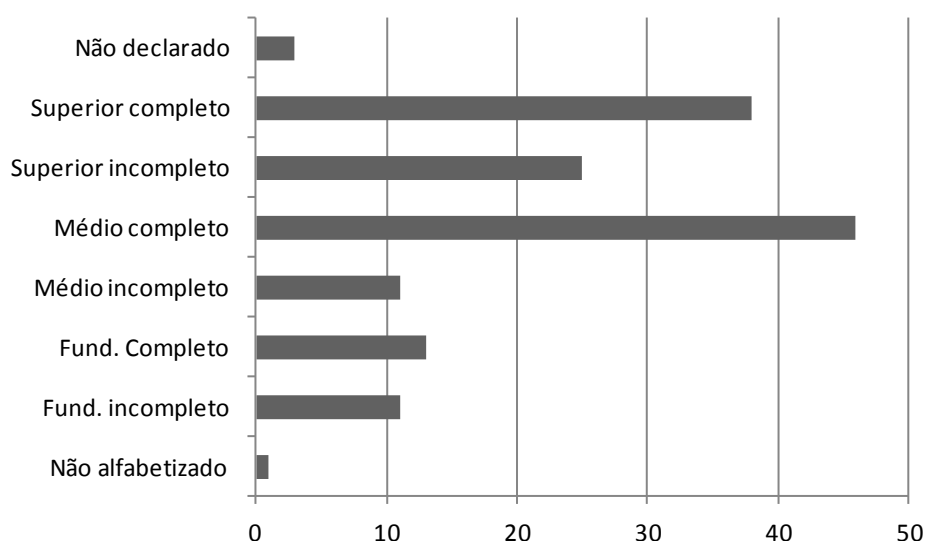
Figura 23: Estado civil dos participantes da sondagem realizada em 2010



Fonte: Seplan/ Perfil dos Delegados, 2010.

A escolaridade dos atores sociais, participantes do planejamento participativo, aliada ao conhecimento empírico desses, influencia na qualidade dos debates, proposições, participação e, consequentemente, avanço do processo. Além disso, a escolaridade capacita o indivíduo a eliminar as privações de liberdade, como afirma Sen (2012). O nível de escolaridade dos delegados e delegadas do processo do planejamento variou entre delegado analfabeto e delegado com nível universitário. Os números sobre a escolaridade indicam que 31% dos participantes têm o ensino médio completo e 46% estão concluindo ou concluíram curso superior, o que tende a qualificar positivamente os debates e a participação desses atores (Figura 24). De acordo com Avritzer (2012, p.13), não são os mais pobres nem os sujeitos com escolaridade mais baixa quem participam dessas institucionalidades e, sim, aqueles com escolaridade mais alta do que a média. Assim, os dados de escolaridade do processo do planejamento participativo confirmam o padrão participativo local e nacional destacado pelo autor.

Figura 24: Escolaridade dos participantes da sondagem realizada em 2010



Fonte: Seplan/ Perfil dos Delegados, 2010.

O grau de envolvimento com o planejamento participativo a que se dispuseram esses atores revela certa confiança no processo e ou um compromisso de vida, um direito e uma necessidade de participar de cada delegado (a). Além disso, as relações estabelecidas entre as organizações sociais e entre essas e o Estado nessas conferências sinalizam para a existência de capital social em Sergipe e confirmam a limitação do processo de planejamento estatal, a ausência de modelo de desenvolvimento que respeite as potencialidades e limitações políticas, culturais e sociais locais e, fundamentalmente, a necessidade de transformação estrutural na Administração Pública estadual. O capital social visto como recurso com capacidade para influenciar a democracia, a governabilidade democrática, as políticas de desenvolvimento e a estrutura da Administração Pública é o que se busca na análise seguinte.

6.4. Aplicação da proposta metodológica do Banco Mundial para medir o capital social

Apropriando-se das reflexões sobre capital social e governança do capítulo 4, ao longo deste capítulo analisar-se-á o estoque de capital social dos territórios de planejamento. Além disso, buscar-se-ão elementos para o fortalecimento da discussão conceitual da categoria território não apenas como instrumento de intervenção estatal ou enfoque como destacam Scheider e Tartaruga (2004, p. 10), mas, fundamentalmente, como o espaço de ação política, de relação de confiança e de poder compartilhado. Afinal, como disse Santos (2006), é o uso do território, e não o território em si, que faz dele o objeto de análise. Esse esforço se justifica pela multiplicidade de publicações envolvendo temas como capital social, participação social e desenvolvimento com enfoque territorial e pouca ênfase no território como espaço de relações sociais; de governança, como espaço de poder compartilhado e de desenvolvimento, como espaço de ganhos compartilhados. O esforço se refere à espacialização de processos, que embora induzidos pelo Estado, encontraram certa permeabilidade em função do seu capital social. Porém, o exercício será de reconhecimento de possibilidades e de potencialidades desses elementos nos territórios sergipanos.

Desse modo, e admitindo a participação como um compromisso, um dever ou uma necessidade, sua área de influência sobre a gestão de políticas públicas, as institucionalidades e a governança pode ser delimitada e expressar a territorialidade. Para tanto, faz-se necessário o conhecimento da qualidade da participação para reconhecimento da territorialidade e do território. A qualidade da participação social das conferências municipais, territoriais e estaduais, já descrita, permite inferir que o processo do planejamento participativo é uma iniciativa capaz de promover a participação e, conseqüentemente, uma das vias para o fortalecimento da democratização em Sergipe e para a implementação de políticas de desenvolvimento voltadas para a redução das desigualdades intra e inter-regional.

Assumindo, ainda, a hipótese de Costa (2009, p. 92) de que a participação prospera onde existe capital social, adotaram-se como amostras intencionais (não probabilísticas) delegados(as) do processo de planejamento participativo. O instrumento de coleta de dados foi o questionário proposto pelo Banco Mundial (2003), denominado Questionário Integrado para medir Capital Social – QI-MCS, adaptado à realidade local.

O reconhecimento do capital social é variável fundamental tanto para a seleção da escala e definição dos procedimentos e técnicas de planejamento quanto para o acompanhamento e o monitoramento das ações propostas para o desenvolvimento e a

delimitação da área de influência das capacidades e habilidades dos delegados (as) e das ações e políticas de desenvolvimento.

A análise do conjunto de respostas envolve variáveis que fornecem informações sobre o perfil dos participantes e as capacidades e habilidades desses nas seguintes áreas: grupos e redes; confiança e solidariedade; informação e comunicação; coesão e inclusão social e empoderamento e ação política.

Os dados utilizados nesta análise são oriundos de pesquisa realizada, em julho e agosto de 2013, com os delegados e delegadas eleitos no processo do planejamento participativo. Para tanto, foram aplicados, de forma aleatória, 90 questionários que representam uma amostra de 12% desses delegados que se dispuseram a participar da pesquisa. Dos que se prontificaram a responder, 37,8 % eram do sexo masculino e 62,2% do sexo feminino (Tabela 6). Desses delegados, cerca de 60 % residem em áreas urbanas, 31% têm formação superior, 20% são professores e 28,9 % são agricultores.

Tabela 6. Número de Questionários aplicados, por território

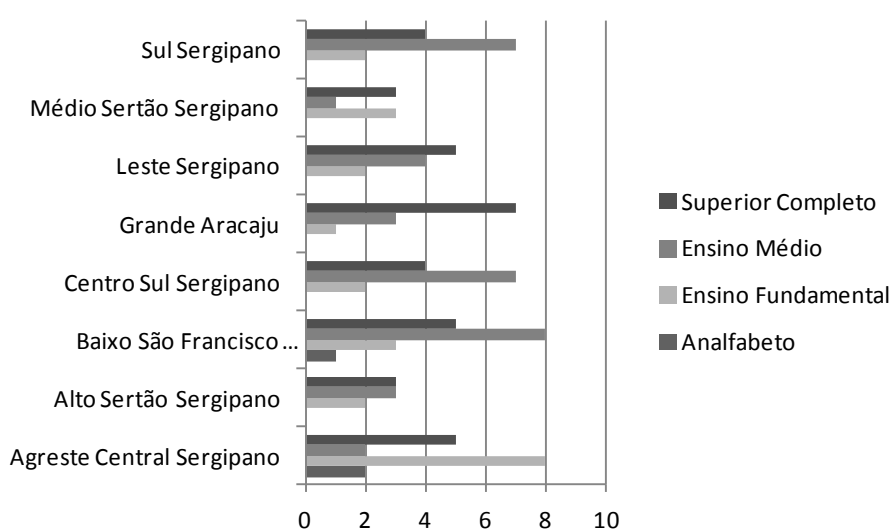
Territórios	Questionários Aplicados	
	Nº	%
Agreste Central Sergipano	17	18,9
Alto Sertão Sergipano	8	8,9
Baixo São Francisco Sergipano	17	18,9
Centro Sul	6	6,7
Grande Aracaju	11	12,2
Leste Sergipano	11	12,2
Médio Sertão Sergipano	7	7,8
Sul Sergipano	13	14,4
TOTAL	90	100,0

Sistematização própria.

O nível de escolaridade dos delegados pesquisados confirma a proposição de Avritzer (2012) da participação daqueles com melhores níveis de escolaridade. Os territórios Grande Aracaju, Centro-Sul Sergipano e Sul Sergipano concentraram os delegados com os melhores níveis de escolaridade, e os territórios Alto Sertão Sergipano, Médio Sertão e Baixo São Francisco, os mais baixos níveis (Figura 25). Esses níveis de escolaridade são compatíveis com as altas taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade nesses territórios. Segundo dados do IBGE (2010), os municípios que compõem esses três últimos territórios apresentaram as maiores taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (Apêndice C). Além das altas taxas de analfabetismo da maioria dos municípios

sergipanos, a qualidade do ensino é outro fator que se pode correlacionar com a capacidade de participação. A qualidade da educação no ensino fundamental e médio, expressa pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), demonstra que a educação e sua política têm problemas sérios que comprometem o desenvolvimento não apenas regional como o do próprio cidadão e da democratização do país. Como lembra Demo (2009, p.3), a população não tem qualidade democrática suficiente, por exemplo, para pressionar o governo por mudanças, para exigir dos políticos outro comportamento, por uma educação de qualidade e para dizer não à corrupção.

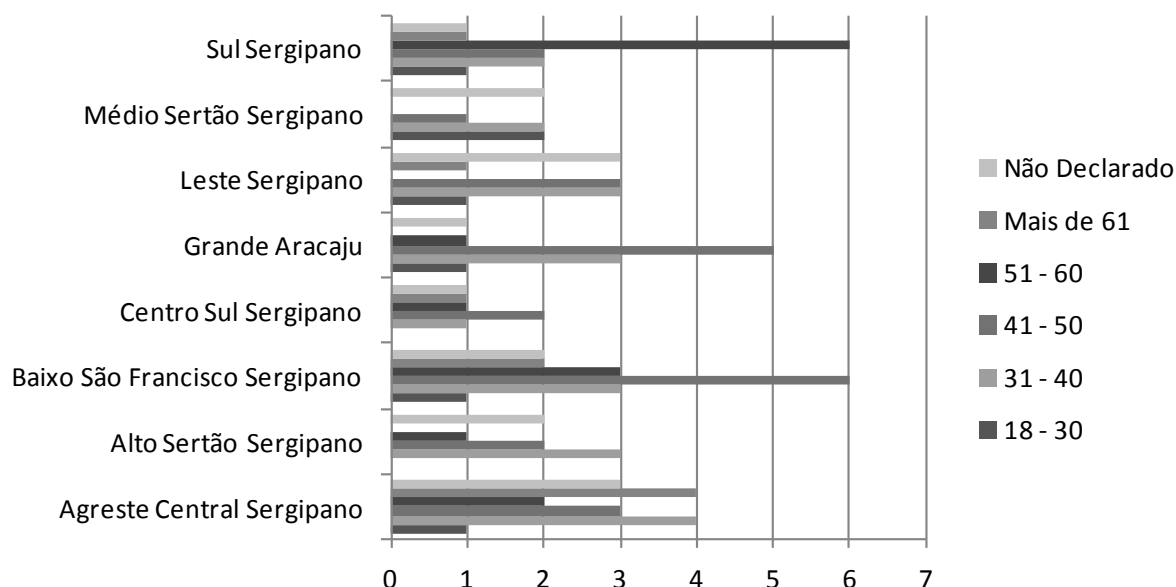
Figura 25: Escolaridade dos participantes da pesquisa realizada em 2013



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

Em relação à faixa etária dos entrevistados, pode-se afirmar que a maioria dos respondentes tem entre 31 e 50 anos de idade (Figura 26). A amostra, embora intencional, conseguiu envolver representantes de todas as idades e de todas as faixas etárias dos delegados. A maior participação de idosos ocorreu no Agreste Central com 4 delegados com mais de 60 anos de idade.

Figura 26: Faixa etária dos participantes da pesquisa realizada em 2013



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

A reduzida participação de jovens, como delegados no processo, induz à reflexão da apatia dos jovens para a participação política e, conseqüentemente, para o comprometimento do fortalecimento do capital social local, como recurso advindo da capacidade de se relacionar.

6.4.1. Dimensões do capital social, segundo o Banco Mundial

O questionário integrado para medir capital, proposto pelo Banco Mundial e usado nesta pesquisa, organiza um conjunto de questões em cinco dimensões que, agregadas, fornecem o índice de capital social. As dimensões analisadas referem-se à participação em grupos e redes; confiança e solidariedade; informação e comunicação; coesão e inclusão social, empoderamento e ação política, que passarão a ser analisadas a seguir.

6.4.1.1. Participação em grupos

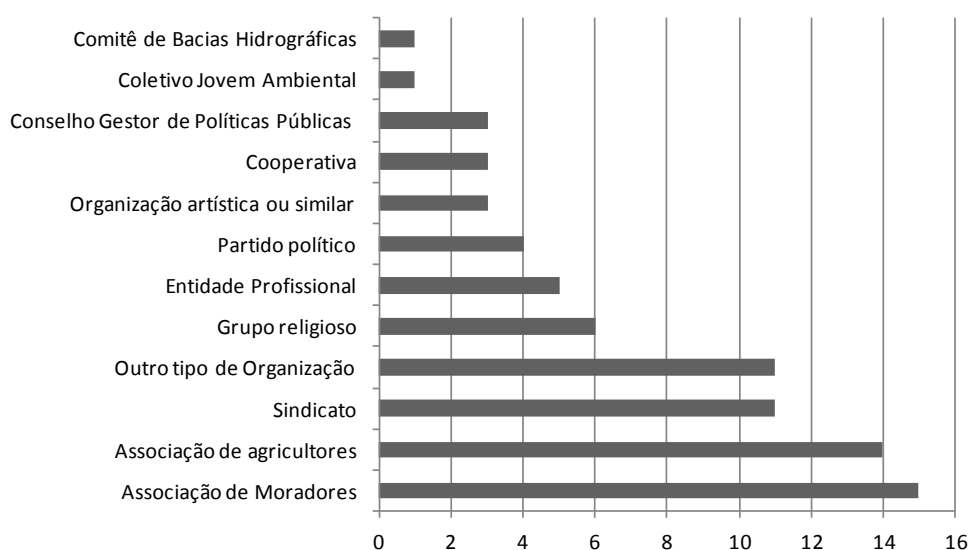
Essa dimensão considera a participação em organizações sociais formais, as formas de acesso, as vantagens da participação e as decisões políticas desses grupos. De acordo com Putnam,

Diz-se que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade (PUTNAM, 2006, p. 103).

De fato, a participação em organizações sociais, independentemente, de sua finalidade, pode contribuir para a democratização e para o fortalecimento dos laços e das relações sociais. Para tanto, alguns critérios são apontados como essenciais para que, de fato, ocorra essa contribuição. O primeiro deles é a participação voluntária ou autônoma que, como disse Borba (2011, p. 70), deve ser produto de uma escolha individual, motivada pelo interesse em influenciar as decisões governamentais ou resolver problemas coletivos. O reconhecimento de que a maioria das organizações sociais é decorrente de incentivos do Estado para acessar recursos públicos e ou bens e que o nível de participação nessas institucionalidades compromete a democratização e fortalece o clientelismo e outras trocas políticas, a continuidade de delegados(as) no processo do planejamento participativo e o baixo percentual de participação em grupos e redes detectados na pesquisa oferecem reflexões que podem servir para o reconhecimento do nível de capital social, assim como para o papel das instituições, inclusive participativas, na estruturação de espaços de interação social, de articulação de atores (sociais, públicos e privados) e na integração de políticas públicas ou, como disse Putnam (2006, p.31), para remodelar a vida política.

Analisando os dados sobre a participação dos entrevistados em organizações sociais, obteve-se um percentual médio de 9,3% de participação em grupos. Os dados demonstraram que predominam os delegados associados (associações de moradores e de agricultores) com 29 representantes e os afiliados a organizações sindicais com 11 pessoas sindicalizadas (Figura 27).

Figura 27: Número de delegados afiliados a organizações sociais



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

No que diz respeito à associação sindical, Putnam (2006, p.120) lembra que a sindicalização pode ter valor cívico em países onde a afiliação é voluntária. No Brasil, embora voluntária, a afiliação é motivada pela força dos movimentos sindicais (muito maior nas décadas de 1980 e 1990), pela participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho e representação das categorias dos trabalhadores, ou seja, é motivada por interesses coletivos. Nas palavras de Rennó (2003, p.72), sindicatos e associações de abrangência nacional, “são, por excelência, instrumentos de mediação de interesses coletivos organizados”. Alinhado às ideias de Rennó, Abramovay (2002, p. 118) reconhece a capilaridade do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e seu papel na “reconstrução institucional da vida política no interior do país”. Assim, espera-se que os delegados afiliados aos sindicatos dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores rurais jovens e dos agricultores tenham capacidade para a participação política e o fortalecimento de organizações sociais. Considerando que a organização das associações de agricultores e de moradores é incentivada pelo estado, o número de delegados afiliados a essa tipologia de organização, por si só, não revela o engajamento político dos associados nem a capacidade de ação coletivas desses. A respeito dessa tipologia de organização, Rennó (2003) afirma que, como são instituições com escopo de demandas mais limitado e voltado para temas locais, não oferecem níveis de mobilização coletiva acerca de políticas públicas. No entanto, os laços estabelecidos entre os indivíduos, a confiança adquirida no outro e no grupo e a capacidade desses de gerar benefícios para a coletividade, independentemente de ter essa coletividade uma abrangência restrita ao lugar onde ocorre a ação, esses são argumentos que podem fortalecer e ou formar o capital social. Para isso, é fundamental que se reconheçam os inúmeros desafios para a formação e ou fortalecimento do capital social que vão da política educacional dos jovens, principalmente do meio rural, da cultura clientelista do poder local e das elites corruptas às oportunidades políticas. Nesse contexto, não apenas as organizações sociais, mas, sobretudo, o estado e sua forma de relação com a sociedade e a cultura institucional são fundamentais para esse processo. Uma das formas de o estado estimular a geração de ação coletiva é a instituição de espaços de oportunidade política, ou seja, a criação das instituições participativas. A instituição das conferências municipais, territoriais e estaduais poderia ser esse estímulo; essa discussão será retomada mais adiante.

Em relação à participação em instituições participativas, dos 90 entrevistados somente quatro informaram sua participação como membro: um representante do Conselho de Desenvolvimento Municipal de Lagarto; outro é membro tanto do Conselho da Criança quanto do Conselho de Política para as Mulheres, em Boquim; outro é membro do Conselho

da Criança, em São Domingos; um é participante do coletivo¹⁰⁵ jovem ambiental do Município de São Cristóvão. Entretanto, quando questionados a respeito da participação em reuniões de conselhos e de comitê de bacias hidrográficas, audiências públicas ou conferências, 75,6% dos respondentes informaram ter participado de um desses eventos nos últimos 12 meses. As motivações para a participação nesses espaços foram diversificadas e vão além do pleito de demandas e de uma consciência política, como por exemplo, a participação em audiências públicas, comitê de bacias e coletivos jovens ambientais que requer uma consciência ambiental para a defesa de bens públicos.

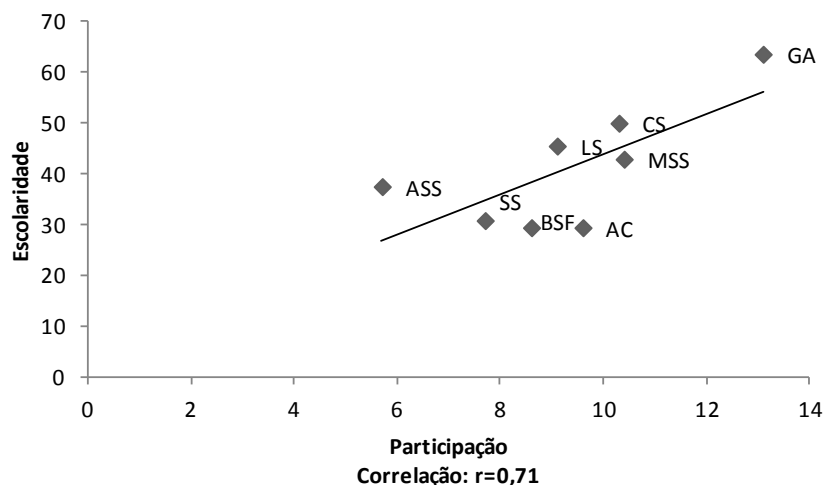
A forma como os respondentes acessaram os grupos reforça a fragilidade da cultura associativa e a construção de cima para baixo dessas entidades — 60% disseram que foram convidados a afiliar-se à organização e cerca de 40% foram fundadores da organização. Os tipos das organizações evidenciam seus objetivos, que se concentram na produção de bens e serviços (saneamento e equipamentos urbanos e agrícolas), fortalecimento da produção, comercialização de produtos (renda irlandesa, pescado, mel e própolis, batata-doce) e capacitação/formação dos envolvidos. Além dos objetivos, a tipologia das organizações revela que 52% desses grupos operam apenas na comunidade e 34% têm abrangência municipal.

Os dados indicam que as organizações apresentam diferenciação interna em relação à renda dos afiliados e mantêm um padrão democrático nas tomadas de decisões. A análise dos dados permitiu constatar que a média dos associados nos grupos é de seis anos e meio, a participação é favorecida a homens e mulheres (79%), embora 15% participem de organização só para mulheres e cerca de 2% somente para jovens. Não há homogeneidade de renda nos grupos, uma vez que 55% informaram que há diferenciação na renda dos participantes. Mantém-se um padrão democrático nas organizações tanto na escolha dos líderes quanto na tomada de decisão. Segundo os dados apurados, 95% das decisões são tomadas por consenso, 95% dos líderes são eleitos pelos membros dos grupos que também aprovaram o desempenho desses — 58% consideraram a atuação de seus líderes relativamente efetiva, e somente 9% disseram ser essa pouco eficiente. Em relação ao gerenciamento de recursos financeiros, 65% informaram que as organizações gerenciam recursos provenientes de repasses dos governos federal e estadual (80%). Esse percentual confirma a criação da organização para o acesso aos recursos de programas federais e estaduais. Pela tipologia e área de abrangência das organizações, somente 12% desenvolvem

¹⁰⁵ Coletivos Jovens de Meio Ambiente são grupos informais criados pelo Ministério do Meio Ambiente para promover a participação de jovens em questões ambientais. Para melhor conhecimento deve-se buscar “Coletivos Jovens de Meio Ambiente: manual orientador”, na página do Ministério do Meio Ambiente.

ações fora do município de origem. Os resultados dos percentuais médios de participação e o percentual de respondentes com formação superior apresentaram uma forte correlação entre essas variáveis (Figura 28). Essa forte correlação justifica as características dos grupos e induz a uma diferenciação nos territórios sergipanos, que será avaliada no próximo capítulo.

Figura 28: Correlação entre Escolaridade e afiliação a organizações sociais



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

ASS: Alto Sertão Sergipano; AC: Agreste Central; BSF: Baixo São Francisco; CS: Centro-Sul; GA: Grande Aracaju; LS: Leste Sergipano; MS: Médio Sertão e SS: Sul Sergipano.

A correlação estreita entre o nível de escolaridade e a participação no território Alto Sertão Sergipano (ASS) revela ainda que os percentuais tanto da participação quanto da formação são baixos. O Alto Sertão Sergipano foi o território que apresentou menor número de delegados com formação superior nessa pesquisa. Essa correlação é endossada ainda pela taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais de idade nos municípios que compõem os territórios do Alto Sertão Sergipano (ASS), Baixo São Francisco Sergipano (BSF), Médio Sertão Sergipano (MSS), Agreste Central (AC) e Sul Sergipano (SS) como demonstrado no Apêndice C.

Assim, a qualidade da educação, principalmente, do ensino regular (fundamental e médio) e a política educacional, deficiente e voltada para a quantidade e mascarando os resultados e a qualidade desses, ainda são fatores impeditivos para a cidadania, o desenvolvimento e a mudança nas estruturas organizacionais públicas no estado. Torres (2013), em entrevista ao Jornal da Cidade, afirma que apenas 54% dos jovens entre 15 e 17 anos frequentam o ensino médio e que há descaso da Secretaria de Estado da Educação (SEED) com os problemas relacionados à educação (Jornal da Cidade, domingo, 15 e

segunda-feira 16/12/2013). Entretanto, são esses descasos que alimentam, fortalecem e reproduzem o clientelismo e a “nova roupagem do coronelismo”, como bem cita Vilaça,

...a imagem do coronel nordestino se alia indelevelmente à do chefe político. E, nesses anos, todo chefe político do remoto interior do Nordeste praticou — seja ele até um letrado: médico, padre ou bacharel — muitos dos métodos, atitudes e outros hábitos de mando tipicamente coronelístico (VILAÇA, 2003, p.60).

Lamentavelmente, em Sergipe não é diferente e a política educacional vigente corrobora esses métodos, atitudes e outros hábitos de mando tipicamente coronelísticos que corroem valores, principalmente confiança interpessoal e nas instituições. Os dados coletados sobre confiança nas pessoas e nas instituições nesta pesquisa confirmam a desconfiança dos sergipanos, como veremos a seguir.

6.4.1.2. Confiança e solidariedade

Como elementos da estrutura social que contribuem para a construção do capital social, a confiança e a solidariedade são valores construídos ao longo dos tempos, nos grupos e pelos grupos, essenciais para a democratização de um país e o bom desempenho das instituições políticas. Portanto,

A confiança interpessoal e a confiança nas instituições políticas são pré-condição para a formação de associações secundárias que, por sua vez, podem agir como promotoras da participação política e, consequentemente, no aperfeiçoamento da democracia (BAQUERO, 2003, p. 91).

Infelizmente, os resultados do *survey* aplicado indicam pouca confiança interpessoal e nas instituições públicas em Sergipe. Esse dado permite inferir que a pouca confiança interpessoal e nas instituições políticas é uma das principais causas do baixo nível de participação política e de organização social da população e, sobretudo, da pouca efetividade das políticas públicas implementadas em Sergipe. A pouca efetividade é mais comprometedor do que a pouca capacidade de atendimento das demandas sociais visto que, na primeira, há emprego de recursos humanos, institucionais e financeiros, e permanecem críticos os indicadores sociais, principalmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de pobreza e a Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade. Em Sergipe¹⁰⁶, cerca de 80% dos municípios sergipanos têm Índice de Pobreza maior que 50%.

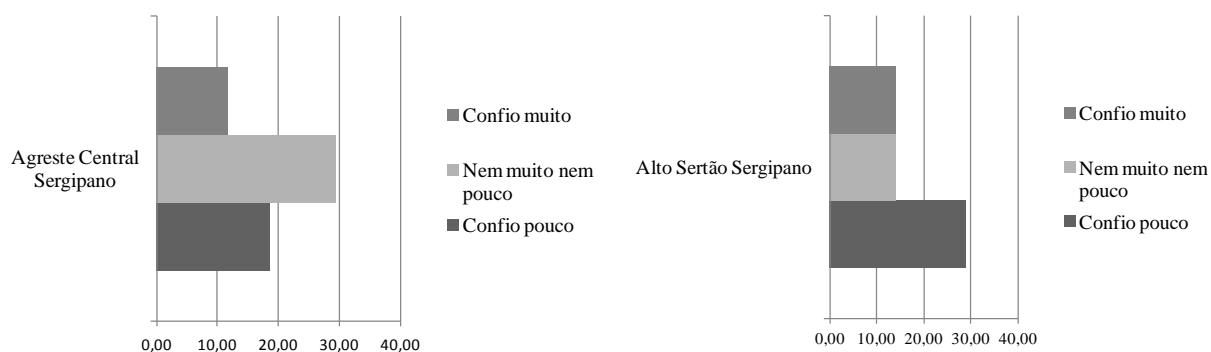
¹⁰⁶ Dos 75 municípios, 58 têm índice de pobreza maior que 50%, e 11 municípios têm maior que 60%. Exemplificando, Santa Luzia do Itanhi, segundo dados do IBGE, 2013, tem IDH 0,540 e Índice de Pobreza de 65,86%. Esses indicadores encontram-se no Apêndice C.

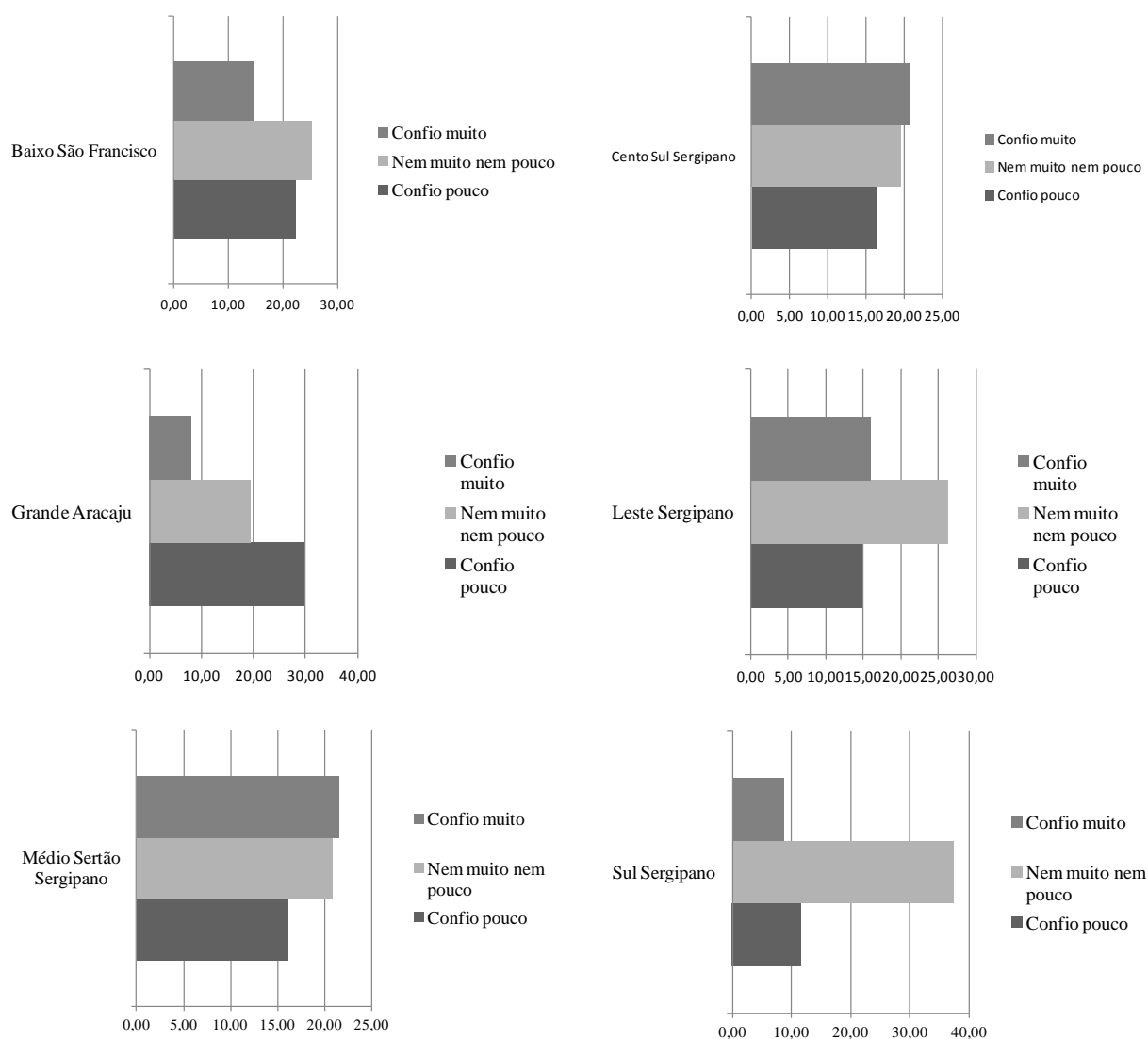
O nível de confiança limita a atuação cooperada e compartilhada entre os indivíduos e entre esses e as instituições bem como a articulação institucional e a integração das políticas. Como afirma Bourdieu,

O limite de um campo é o limite dos seus efeitos ou, em outro sentido um agente ou uma instituição faz parte de um campo na medida em que nele sofre efeitos ou que nele os produz (BOURDIEU, 2010, p. 31).

Os efeitos da confiança mostraram-se favoráveis somente para grupos familiares e de amigos, uma vez que 62% dos respondentes disseram confiar na maioria das pessoas de sua localidade. Em relação ao limite dos efeitos da confiança nas pessoas que fazem as instituições públicas, os dados demonstraram pouca confiança nos servidores que fazem as instituições políticas (Figuras 29). Na prática, a resposta “nem muito nem pouco” confirma certa indiferença dos respondentes em relação às instituições políticas, ou seja, há uma clara demonstração de desencanto dos respondentes com as instituições em função da pouca efetividade das políticas públicas, do baixo atendimento das demandas sociais, da ausência de serviços públicos de qualidade, pela corrupção ativa e pelos interesses políticos subjacentes às ações executadas.

Figuras 29: Médias dos percentuais de confiança dos delegados e delegadas nas instituições públicas





Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

Incluem-se como instituições públicas: administração pública municipal, estadual e federal, tendo sido destacados: a Companhia de Saneamento de Sergipe, professores, profissionais da saúde, polícia, poder judiciário, poder legislativo, DNOCS, CODEVASF, SUDENE e CHESF. Entretanto, considerando que a grande maioria dos entrevistados desconhece órgãos como o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), estes foram excluídos dos cálculos da confiança. Afinal, se não se reconhecem os efeitos dessas instituições, não há como estabelecer confiança nelas.

A confiança no grupo vicinal se amplia quando 60% dos respondentes informam que participam de ações comunitárias ou coletivas que vão de trabalhos voluntários à realização

de eventos e mutirões para resolução de problemas pontuais como a pavimentação de ruas, construção de silos para armazenamento de ração animal. A tipologia das ações comunitárias relacionadas pelos entrevistados demonstra forte solidariedade nos grupos. Esse achado confirma a tese de Baquero (2003, p. 92), que acredita que há um enfraquecimento das relações sociais e que a cultura de lealdade raramente vai além do grupo familiar e de amigos mais próximos. Para esse autor, o setor público é visto com desconfiança e a noção de bem comum é frágil. Portanto, a ação coletiva que fortaleça a democratização não é percebida ou, de fato, é ausente em Sergipe.

6.4.1.3. Informação e Comunicação

A comunicação é a habilidade e o recurso mais elementar nas relações sociais. É o instrumento de transformação das pessoas e de suas realidades. Assim,

Sem a comunicação cada pessoa seria um mundo fechado em si mesmo. Pela comunicação as pessoas compartilham experiências, ideias e sentimentos. Ao se relacionarem como seres interdependentes, influenciam-se mutuamente, e juntas, modificam a realidade onde estão inseridas (BORDENAVE, 1982, p.38).

Como recurso, a comunicação tanto pode ampliar conhecimentos e consciência crítica quanto pode dificultar a informação, caso os instrumentos e os meios da comunicação não sejam adequados para o grupo. A informação, na tese de Coleman (1988, p. 104), é base para a ação, e uma de suas principais fontes encontra-se na relação com o outro. Assim, a participação em grupos, redes e entidades associativas proporciona a comunicação entre seus membros sobre questões que vão além dos fins dos grupos, por exemplo, a oferta de trabalho como afirmam Vázquez (2002, p.136) e Putnam (1993, p.1), criando ou fortalecendo mais recursos, ou seja, mais capital social.

Um dos principais instrumentos da participação política e da cidadania encontra-se na capacidade e habilidade da leitura, da interpretação de textos e do uso dos meios adequados da comunicação. Tomando a capacidade de ler e interpretar textos como habilidades necessárias para a participação política, e considerando a correlação positiva entre as taxas de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade e a participação social em Sergipe, pode-se inferir que há problemas na comunicação e nos meios adotados para informar a população sobre as questões inerentes às políticas públicas no Estado.

De fato, o analfabetismo reduz as possibilidades da comunicação, principalmente escrita e da participação dos sujeitos sociais. Como diz Sen (2010, p. 60), o analfabetismo

pode tolher a participação política do indivíduo pela incapacidade da leitura e da comunicação escrita com os demais envolvidos nos grupos. Essa incapacidade, naturalmente, exclui o sujeito de grupos e não estimula sua iniciativa de ações coletivas, como ficou claro na experiência das conferências do processo do planejamento participativo em Sergipe.

No reconhecimento dessas dificuldades, a comunicação e os meios selecionados para informar a população, principalmente a analfabeta, sobre direitos sociais, políticas públicas e controle social são fundamentais não só para a inclusão social como para despertar no outro a percepção da possibilidade de tornar-se sujeito ativo nos espaços participativos. A informação neste trabalho é reconhecida como capital social, recurso que se obtém como subproduto da participação.

A quantidade e a qualidade da informação são influenciadas ainda pelo tipo de grupo ou rede social aos quais os indivíduos pertencem (VÁZQUEZ, 2002). Para esse autor, uma grande rede formada por simples conhecidos pode proporcionar mais informações sobre ofertas de trabalho, por exemplo, do que uma rede formada somente por amigos. Em outras palavras, os grupos familiares e vicinais têm quantidade e a qualidade da informação reduzida, uma vez que, geralmente, compartilham as mesmas informações e os mesmos interesses e, portanto, possuem pouco capital social. Dessa forma, a participação em associação de moradores e associações comunitárias concentram menos recursos (capital social) do que a participação no sindicato dos trabalhadores rurais, como citado no tópico anterior, que partilham informações com indivíduos de outras localidades e outros estados.

Considerando que a qualidade e a quantidade da informação estão diretamente proporcionais às suas fontes, os meios de comunicação podem exercer papel importante na formação do capital social. Para Castells, que defende a tese da sociedade em rede¹⁰⁷,

A comunicação constitui o espaço público, ou seja, o espaço cognitivo em que as mentes das pessoas recebem informação e formam os seus pontos de vista através do processamento de sinais da sociedade no seu conjunto. (...) os sistemas de comunicação mediáticos criam os relacionamentos entre instituições e organizações da sociedade e as pessoas no seu conjunto, não enquanto indivíduos, mas como receptores coletivos de informação, mesmo quando a informação final é processada por cada indivíduo de acordo com as suas próprias características pessoais. É por isso que a estrutura e a dinâmica da comunicação social são essenciais na formação da consciência e da opinião, e a base do processo de decisão política (CASTELLS, 2006, p. 23).

¹⁰⁷ A sociedade em rede é qualificada como aquela que possui sólida tecnologia de informação no nível das infraestruturas, produção e conhecimento (CARDOSO, 2006,p.34)

Embora reconhecendo que a sociedade brasileira não é classificada como uma sociedade em rede como definida por Castells, e sim como uma sociedade em transição, segundo Cardoso (2006, p.31), os meios de comunicação presentes e disponibilizados têm influenciado as características da sociedade e do governo. Assim, buscou-se, junto aos delegados e delegadas, ouvidos na pesquisa, identificar quais seriam as principais fontes de informação das ações do governo e sobre o mercado usadas por eles. Dos dados coletados, observou-se que as principais fontes são a TV, a internet e o rádio (Tabela 7). O uso do rádio como uma das principais fontes de informações, além de confirmar que a sociedade sergipana não é uma sociedade em rede, contraria a previsão de Castells (1999, p.413) de fim da audiência de massa. Em Sergipe, ela persiste em meio à cultura da virtualidade por ser ainda o meio de comunicação acessível a todos, principalmente para a população com indicadores sociais críticos como um baixo nível de escolaridade e alto índice de pobreza como a dos municípios que compõem os territórios Centro-Sul, Sul Sergipano, Agreste Central e Baixo São Francisco.

Tabela 7. Principais fontes de informação sobre as ações do governo (%)

Fontes de Informação	Territórios							
	Agreste Central Sergipano	Alto Sertão Sergipano	Baixo São Francisco Sergipano	Centro-Sul Sergipano	Grande Aracaju	Leste Sergipano	Médio Sertão Sergipano	Sul Sergipano
Pessoas da comunidade	11,76%	0,00%	11,76%	0,00%	0,00%	9,09%	14,29%	0,00%
Rádio	64,71%	37,50%	58,82%	100,0%	36,36%	18,18%	28,57%	84,62%
TV	76,47%	100,00%	76,47%	83,33%	63,64%	72,73%	85,71%	92,31%
Jornal	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	18,18%	27,27%	0,00%	7,67%
Internet	58,82%	87,50%	70,59%	66,67%	81,82%	63,64%	100,00%	61,54%

Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

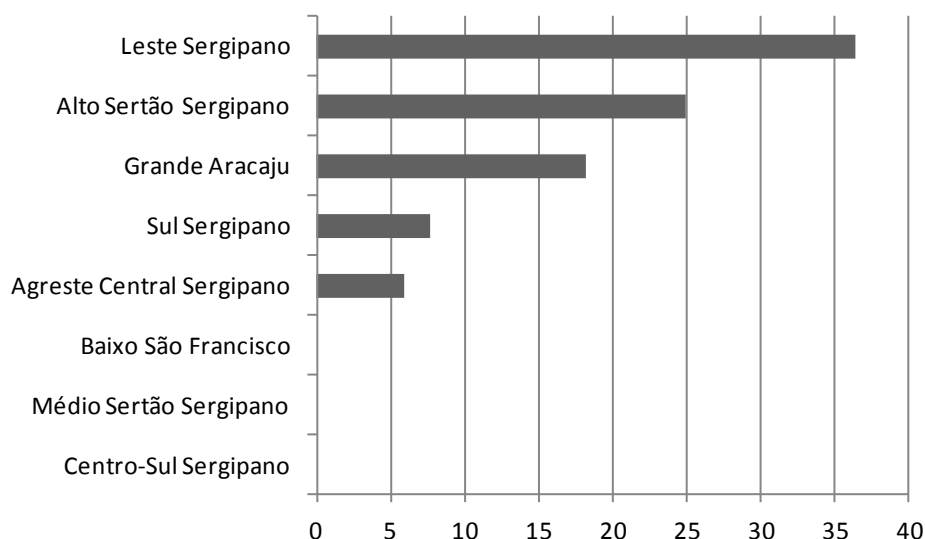
Como se pode inferir da análise do quadro anterior, a TV foi a principal fonte de informação para delegados e delegadas de seis dos oito territórios e a internet para os respondentes dos territórios da Grande Aracaju e do Médio Sertão Sergipano. Na TV, a comunicação pode ser manipulada para atender a interesses diversos, inclusive a reprodução do poder dominante, não contribuindo para a formação da consciência política e da opinião dos agentes sociais. Isso ocorre tanto pelo baixo grau de escolaridade da população quanto pelo fato de o grupo de controle do sistema econômico ser o mesmo do poder, como afirmava Furtado (2003), se não as mesmas pessoas, aquelas da relação de compadrio.

Em relação à internet, há acesso da maioria dos delegados e delegadas, de todos os territórios, às novas tecnologias. Nesse caso, cabe-nos argumentar o papel dessa comunicação no fortalecimento do capital social dos territórios, uma vez que a internet não segue o modelo de interação das comunidades físicas, e existe uma correlação forte entre o nível de escolaridade e a utilização efetiva da internet, como afirma Castells.

Comunidades virtuais são redes sociais interpessoais, em sua maioria baseada em laços fracos, diversificadíssimas e especializadíssimas, também capazes de gerar reciprocidade e apoio por intermédio da dinâmica da interação sustentada (CASTELLS, 2002, p.445).

Entretanto, essa reciprocidade e apoio não guardam a mesma confiança de uma interação face a face, que envolve compromissos de longas datas, conforme defende Granovetter (1973, p.1362), e tão importante, principalmente para a sociedade brasileira que é desconfiada por natureza. Aliada a isso, a estrutura da administração pública estadual responsável pela divulgação das ações do governo é uma página virtual — a Agência Sergipe de Notícias. Isso significa que as matérias e ações divulgadas são selecionadas e divulgadas não apenas com a intenção de levar a informação do fato à população e demonstrar o comprometimento do governo com a prestação dos serviços públicos e execução de ações para atendimento desses. Ao contrário, a comunicação se dá com o objetivo do fortalecimento e reprodução do poder político, corroborando Andrade (1993, p. 28), que diz que os grupos dominantes no Nordeste estão comprometidos muito mais com os seus interesses do que com os interesses da região e da população. Essa prática compromete não apenas o acesso efetivo às notícias do governo, a criação e o fortalecimento do capital social, mas também reproduz o mandonismo e fortalece o clientelismo no Estado. Essa reprodução é facilitada pela frequência de acesso aos meios de comunicação dos respondentes da pesquisa. Mais de 80% dos respondentes, de todos os territórios, assistem à TV todos os dias, e poucos disseram que leem jornais ou revistas, exceto 25% dos delegados do Alto Sertão Sergipano, 36% do Leste Sergipano e 18% dos delegados da Grande Aracaju (Figura 30).

Figura 30. Percentual de respondentes que lê jornal e ou revistas todos os dias



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

Esse dado de ausência do hábito de leitura de grande parte dos respondentes, embora representando uma amostra, justifica-se pelo alto índice de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade e respalda a, praticamente inexistente, contribuição dos membros dos grupos para a divulgação das ações do governo, a pouca participação política da população, a cidadania pequena no processo do planejamento participativo além de comprometer o fortalecimento do capital social. De acordo com Putnam (2006, p.106), quem lê tem mais condições de participar e expressa o interesse do indivíduo pelos assuntos comunitários. É importante destacar que a edição de jornal diário impresso ocorre somente em Aracaju, capital do Estado. A falta do jornal¹⁰⁸ diário também compromete o desenvolvimento do hábito da leitura. Contudo, os maiores percentuais de leitores de jornais não foram encontrados no território da Grande Aracaju e sim nos territórios Leste Sergipano e Alto Sertão Sergipano. Os jornais impressos que circulam no Alto Sertão Sergipano são editados em Aracaju, sendo o principal deles o semanário Jornal Cinform. Entretanto, em Nossa Senhora da Glória existe uma página virtual – soutesergipe que divulga as notícias do Alto Sertão Sergipano. A circulação do Cinform e a página virtual de Nossa Senhora da Glória não respaldam as respostas dos entrevistados.

¹⁰⁸ Os jornais em circulação no estado são editados em Aracaju (Jornal da Cidade, Correio de Sergipe, Jornal O Dia são diários; Jornal Cinform - semanário). Em Estância (Tribuna Cultural—página virtual), território Sul Sergipano; em Lagarto (Jornal Lagartense – página virtual), território Centro-Sul Sergipano e em Pirambu (Tribuna da Praia – página virtual e impresso), no Leste Sergipano. (Fonte: Pesquisa de campo, 2013).

Quanto às principais fontes de informação sobre emprego, preço de produtos e de serviços, observa-se que os dados coletados não diferem muito das fontes de informações das ações do governo. Predominaram como fontes de informações sobre o mercado: a TV, com um percentual médio de 88%, o rádio (73%) e a internet como a principal fonte para cerca de 70% dos respondentes (Tabela 8).

Tabela 8. Principais fontes de informação sobre mercado (%)

Fontes de Informação	Territórios							
	Agreste Central Sergipano	Alto Sertão Sergipano	Baixo São Francisco Sergipano	Centro-Sul Sergipano	Grande Aracaju	Leste Sergipano	Médio Sertão Sergipano	Sul Sergipano
Pessoas da comunidade	11,76%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	9,09%	0,00%	0,00%
Rádio	64,71%	62,50%	76,47%	83,33%	36,36%	100,00%	71,43%	84,62%
TV	82,35%	100,00%	94,12%	83,33%	63,64%	90,91%	85,71%	100,00%
Jornal	5,88%	0,00%	0,00%	0,00%	18,18%	27,27%	0,00%	7,69%
Internet	47,06%	75,00%	58,82%	66,67%	63,64%	63,64%	100,00%	61,54%

Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

Em relação ao acesso à informação, todos os respondentes da pesquisa confirmaram melhoria nos últimos cinco anos. Entretanto, essa melhoria não se refere à publicização das ações do governo e sim, uma melhoria das bases microeletrônicas que facilitaram a operacionalização de tecnologias da comunicação como a televisão, o rádio, o microcomputador e a telefonia móvel. O acesso a essas tecnologias valorizou os indivíduos como receptores coletivos de informação, ou melhor, a massa¹⁰⁹, como afirma Castells, e reduziu a importância da comunicação interpessoal, alimentada pela interação face a face dos atores sociais. A interação face a face se justifica pelo fortalecimento e reprodução de características sociais como confiança, solidariedade que potencializam as normas, a coesão e a inclusão social, bem como o desempenho de grupos e instituições públicas.

6.4.1.4. Coesão e Inclusão Social

A coesão¹¹⁰ e a inclusão social são objetivos estratégicos das políticas de desenvolvimento (GOODLAND, 1994; SACHS, 2000 e KHAN, 1988). Isso porque nessas políticas se busca, além da equidade social, com a inclusão das pessoas como beneficiárias

¹⁰⁹ Massa é um agrupamento relativamente grande de pessoas separadas e desconhecidas que recebem, em geral passivamente, informações veiculadas pelos meios de comunicação de massa (OLIVEIRA, 2004, p. 69).

¹¹⁰ Coesão social é a expressão de sociedade na qual prevalece a equidade, o respeito à diversidade, à solidariedade, à justiça social, o sentimento de pertencimento e inclusão (BRASIL/MDA, 2005, p. 21).

das políticas e programas sociais, o compartilhamento da gestão das políticas públicas entre o poder público, a sociedade e a iniciativa privada, ou seja, a inclusão da sociedade e da iniciativa privada nos ciclos dos projetos públicos e no planejamento das políticas. Para tanto, o reconhecimento das variáveis endógenas que sustentarão esse compartilhamento como a flexibilidade das instituições públicas, o respeito à diversidade, a capacidade de participação e de negociação dos envolvidos, a maturidade política da população nos espaços onde deverão ser implementadas as políticas, os programas e os projetos são elementos fundamentais.

Desse modo, a coesão social é avaliada aqui a partir de características sociais e econômicas que provoquem sentimentos de união ou de conflito, de insegurança e de exclusão nas interações sociais cotidianas. A pesquisa mostrou que mais de 70% dos entrevistados confirmam que há desigualdades e diferenças entre os indivíduos nos locais onde residem. A posição social, a renda, a crença religiosa e o analfabetismo foram as principais causas apontadas para as desigualdades e, conseqüentemente, para a exclusão e a insegurança (Tabela 9). Esse resultado coaduna-se com a afirmativa de Silva e Resende (2005, p.7) de que na região Nordeste o nível de renda se correlaciona positivamente com o acesso à saúde básica, à educação e à água encanada.

Tabela 9. Principais fontes da exclusão social (%)

Desigualdades/Diferenças (%)	Territórios							
	Agreste Central Sergipano	Alto Sertão Sergipano	Baixo São Francisco Sergipano	Centro-Sul Sergipano	Grande Aracaju	Leste Sergipano	Médio Sertão Sergipano	Sul Sergipano
Posição social	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Renda	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Crença religiosa	5,90%	12,50%	5,90%	0,00%	18,20%	18,20%	0,00%	0,00%
Analfabetismo	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	9,10%	9,10%	0,00%	0,00%
Sentimento de segurança	93,80%	71,40%	81,30%	83,30%	80,00%	72,70%	100,00%	92,30%

Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

A renda e a exclusão, tanto do mercado quanto do acesso aos serviços públicos essenciais e da participação política dos atores sociais, são variáveis diretamente relacionadas à escolaridade. O analfabetismo foi apontado, principalmente no Alto Sertão, Agreste Central, Grande Aracaju e Leste Sergipano, como um dos fatores que contribuem para as diferenças das condições (ou desigualdades) sociais e econômicas. Quando questionados se as desigualdades motivaram a violência local, cerca de 70% das respostas indicaram que não,

exceto os dados do território da Grande Aracaju que confirmaram a violência com um percentual de 54%. É importante esclarecer que, na opinião dos entrevistados, não são as desigualdades que influenciam o quadro de violência nas comunidades e sim, as diferenças. Entretanto, não são as diferenças ou as diversidades regionais (culturais, ambientais ou econômicas), ressaltadas por Araujo (2010, p. 208) como potencialidades capazes de gerar riquezas que influenciam a violência e sim a intolerância a valores e crenças do outro. A política, a crença religiosa e a etnia foram citadas como as principais causas para as diferenças nos territórios, embora em percentuais baixos. As diferenças políticas podem induzir à conscientização cívica dos indivíduos e, portanto, ser um potencial ou, a depender do grau de conscientização e maturidade política dos indivíduos, gerar violência, como já ocorreu em Sergipe (DANTAS, 1987). A violência decorrente de diferença política, geralmente, relaciona-se à garantia do poder local, ou melhor, à demarcação do território.

O reconhecimento, pelos entrevistados, de que as diferenças no território da Grande Aracaju geram violência, guarda coerência com a afirmativa de Carlos (2007, p. 51) de que é na rua que afloram as diferenças e as contradições que permeiam a vida cotidiana. E são as cidades maiores que abrigam e tornam essas contradições mais visíveis. Em Sergipe, as maiores contradições são observadas no território da Grande Aracaju, que abriga a Região Metropolitana de Aracaju¹¹¹. Essa concentra 40,4% da população do Estado e 46 aglomerados subnormais assim distribuídos: 28 deles em Aracaju, um na Barra dos Coqueiros, 14 em Nossa Senhora do Socorro e três em São Cristóvão. Aracaju concentra aproximadamente 28% da população do Estado e é o município sergipano com a melhor infraestrutura de saúde, incluindo o saneamento básico, da educação e do lazer.

De fato, a violência é maior na Região Metropolitana de Aracaju e o aumento da violência, nos últimos cinco anos, foi mais sentido pelos delegados dos territórios da Grande Aracaju, Leste Sergipano, Centro-Sul e Baixo São Francisco Sergipano. Entretanto, os dados coletados mostram que não há sentimento de insegurança na localidade onde vivem apesar de a confiança ser maior entre os grupos familiar e vicinal, como já descrito.

Outro elemento citado pelos entrevistados como responsável pela violência na comunidade foi o uso de drogas, principalmente, de bebidas alcoólicas. O consumo de bebidas alcoólicas associa-se às interações sociais cotidianas observadas em todos os territórios. Os encontros em bares foram citados como uma atividade de lazer frequente entre os participantes do processo do planejamento participativo (SEPLAN, 2008).

¹¹¹ A Região Metropolitana de Aracaju é formada pelos municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão.

A manifestação de sociabilidade nos encontros para a prática de atividades físicas não são frequentes entre os entrevistados. Entretanto, a sociabilidade ressaltada pelos participantes das conferências do planejamento participativo e frequente em todos os territórios é conferida pelos encontros nas feiras, nas festas juninas, nas festas religiosas, novenas e quermesses, nos passeios na praça e nas cadeiras das calçadas. Essas interações sociais têm proporcionado laços fortes entre os grupos familiares e vicinais no Estado por ainda permitir a interação face a face e, conseqüentemente, a união desses. Nessas interações sociais cotidianas relacionadas pelos participantes das conferências do planejamento participativo e nas entrevistas realizadas com delegados e delegadas desse processo, não se constatou exclusão de indivíduos em atividades coletivas. A exclusão da população, independentemente do grau de escolaridade e da renda, é percebida no planejamento e na tomada de decisão sobre as políticas, programas e projetos em que devem ser alocados os recursos públicos. Contudo são as escolhas individuais que habilitam as pessoas para as relações interpessoais, a formação de redes e a participação política.

As relações interpessoais passam cada vez mais pela técnica: computadores, celulares, TVs, *walkman*, etc. (...) O não se olhar, o não se falar, o exacerbado individualismo, produz uma nova polidez que se baseia na recusa do outro. (...)a exacerbação do individualismo que se reproduz como condição/produto da reprodução das relações sociais, neste fim de século (CARLOS, 2007, p. 76 e 77).

Nos territórios sergipanos, embora se constate o acesso às tecnologias da comunicação, o grau de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade atenua o exacerbado individualismo pelo uso dessas tecnologias, principalmente no interior do Estado. E é essa atenuação que dá a resistência silenciosa da natureza humana sertaneja (BURSZTYN, 2008, p.26). Porém, não assegura a coesão social.

A resistência como elemento da cultura sertaneja é percebida ainda no quadro de exclusão da população dos serviços públicos como saúde, incluído o saneamento básico, educação de qualidade e o transporte público coletivo. Para Silva e Resende (2005, p. 20), essa resistência provém da ausência do estado na provisão desses serviços públicos focados nos indivíduos. Os baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e os altos percentuais do analfabetismo e do índice de pobreza nos municípios sergipanos demonstram o nível de exclusão ainda existente no Estado e as barreiras reais enfrentadas pela população para acessar os direitos sociais e assegurar o empoderamento necessário ao seu desenvolvimento e crescimento.

6.4.1.5. Empoderamento e Ação política

A expressão empoderamento origina-se do vocábulo inglês *empowerment* e ganhou notoriedade a partir do final da década de 1970, no contexto da reestruturação produtiva e da busca de novo modelo do desenvolvimento que tinha como uma das premissas a descentralização, mecanismo que deveria tornar a ação das institucionalidades públicas mais ágeis e transparentes no atendimento das demandas sociais.

Nessa proposta de modelo, a descentralização poderia trazer as agências de serviços públicos para mais perto das comunidades e populações pobres, aumentando, potencialmente, a prestação dos serviços públicos e facilitando o controle social sobre as instituições e suas ações. Para tanto, recomenda-se aos estados o fortalecimento das capacidades locais (estado, organizações sociais e iniciativa privada), a criação de mecanismos e oportunidades eficazes de participação popular, a interação de políticas e de processos institucionais articulados (BANCO MUNDIAL, 2002).

Desse modo, o fortalecimento da capacidade das organizações sociais para a participação no planejamento e na gestão das políticas e, principalmente, nos processos de tomada de decisão sobre as políticas e ações de e para o desenvolvimento local passou a compor a conceituação de empoderamento.

Empoderamento (*empowerment*) para o Banco Mundial,

Refere-se à expansão dos recursos e capacidades das pessoas em tomar parte, negociar, influenciar, controlar e responsabilizar instituições que afetam suas vidas (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 10).

A expansão dos recursos e capacidades significa disponibilizar aos indivíduos as liberdades substantivas e instrumentais (liberdades políticas e oportunidades sociais), defendidas por Sen (2012, p. 58 e 59), como meios para torná-los cidadãos capazes de promover sua autonomia, melhora gradual de suas vidas e com uma visão crítica (GOHN, 2004, p. 23). Essa expansão dos recursos é papel tanto do estado como da sociedade. A oferta de educação de qualidade, a ampliação do acesso à informação e às tecnologias da comunicação, a criação de espaços e a redução das barreiras para a participação política no planejamento e gestão de políticas e programas públicos são ações que devem ser promovidas pelo estado para o fortalecimento das liberdades individuais e coletivas.

Para Pereira (2006), o empoderamento é ainda

A ação coletiva desenvolvida pelos indivíduos quando participam de espaços privilegiados de decisões, de consciência social dos direitos sociais. Essa consciência ultrapassa a tomada de iniciativa individual de conhecimento e

superação de uma situação particular (realidade) em que se encontra, até atingir a compreensão de teias complexas de relações sociais que informam contextos econômicos e políticos mais abrangentes (PEREIRA, 2006, p.1).

No conceito proposto pelo autor, a expansão das capacidades é inerente a uma população que tem uma consciência política e, portanto, um alto nível de capital social. A formação dessa consciência política, embora fundamental para o processo do empoderamento, no contexto da democracia brasileira apresenta grandes desafios para sua concretude. E, como disse Martins (1994, p. 12), estamos muito longe de uma sociedade de cidadãos.

Nesse trabalho, o empoderamento será analisado tanto no nível individual quanto no comunitário ou coletivo (BAQUERO, 2012, p.176). O empoderamento individual será medido a partir da percepção dos entrevistados em relação a sua autoestima (sentimento de felicidade), autonomia nas decisões diárias, autoconfiança para agir e promover a conquista da cidadania e defesa de seus interesses. O empoderamento comunitário, de acordo com Baquero (2012, p. 177), envolve processos participativos e resolução de ações de interesse coletivo. A avaliação de conteúdo dos dados coletados se fundamentará nas sugestões de análise dos dados do Questionário Integrado para Medir Capital Social de Grootaert et al (2003, p.21) e nas concepções conceituais de capital social de Coleman (1988), Putnam (1993, 2006), Sen (2012) e empoderamento de Baquero (2012) e Gohn (2004).

O sentimento de felicidade tem valor simbólico para expressar o nível de satisfação do indivíduo em relação às liberdades substantivas e instrumentais ou a felicidade (eudaimonia) como finalidade da política, no pensamento aristotélico. Assim, a felicidade como recurso virtual e impessoal pode se tornar real nas interações sociais materializadas nas ações executadas que tiveram como motivação a solidariedade, a obrigação de reciprocidade. E na concepção de Coleman (1988, p. S98), quando valores e normas facilitam ações dos indivíduos da mesma estrutura social pode-se fortalecer o capital social.

Quando perguntado se o entrevistado se considerava uma pessoa feliz, aproximadamente 70% deles disseram sim, o que induz a um elevado nível de satisfação com a situação da vida. Admitindo a baixa representatividade da população que vive abaixo da linha de pobreza¹¹² nas conferências do planejamento participativo, esse dado não deve ser lido como da totalidade da população. Até porque dados do Latinobarómetro¹¹³ de 2011 mostram que o brasileiro não está satisfeito com a democracia, com os espaços fornecidos para a participação política, a maneira como funciona a educação pública e outras.

¹¹² Aquele que vive com até R\$ 70 de rendimento domiciliar per capita mês (IBGE).

¹¹³ Dados disponíveis em: www.latinobarometro.org/lat.jsp. Acesso em: 23/12/2013.

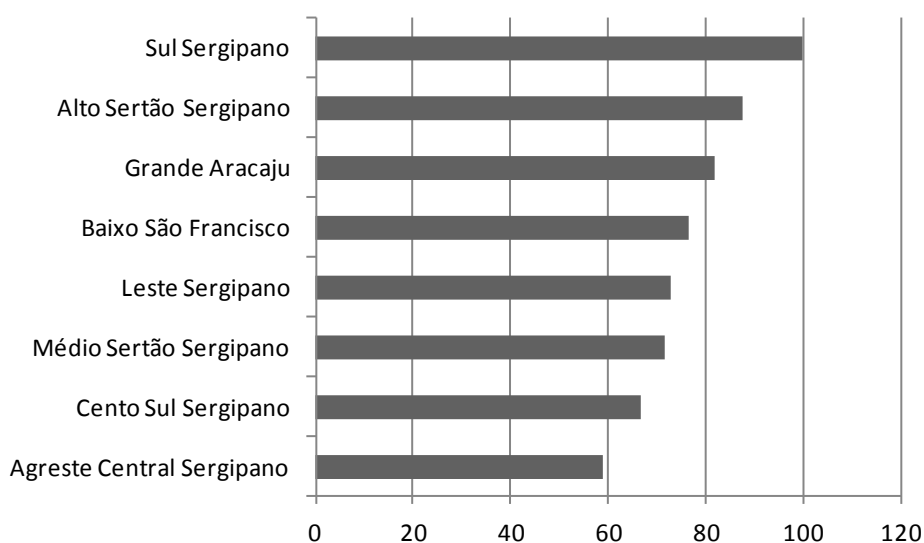
Em relação ao controle das atividades diárias, cerca de 90% dos entrevistados disseram que controlam a maioria das decisões. Considerando que a maioria dos entrevistados tem idade entre 31 e 50 anos, era de esperar esse controle na tomada de decisão. Entretanto, sabendo-se que 62,35 dos entrevistados eram do sexo feminino, a boa notícia é o sentimento da emancipação da mulher sergipana.

O sentimento de liderança também foi observado nas respostas dadas ao questionamento a respeito do autorreconhecimento da capacidade de promover mudança na comunidade ou na cidade onde reside. Cerca de 80 % dos entrevistados afirmaram ser capazes de promover mudanças na localidade onde moram. Os maiores reconhecimentos foram observados nos territórios Sul Sergipano (100%), Alto Sertão Sergipano (87,5%) e Grande Aracaju (81,8%), e o menor percentual (58,8%) constatou-se no Agreste Central Sergipano (Figura 31). Os resultados encontrados, analisados à luz da história de atuação dos movimentos sociais¹¹⁴, entidades sindicais e organizações da sociedade civil, confirmam o desempenho dessas institucionalidades e movimentos sociais nas lutas por reforma agrária, notadamente nos territórios Sul Sergipano, Alto Sertão e Leste Sergipano, e por moradia, especialmente no território da Grande Aracaju. A luta por reforma agrária em Sergipe, segundo Lopes (2000, p. 102), é uma ação coletiva e não individual. Quando assentados, esses indivíduos enfraquecem os laços com os movimentos que os apoiaram e começam a desenvolver outros laços com outros agentes, como financeiros e de assistência técnica, porém, não interagem entre si (LISBOA, 2000 e NOBRE, 2008).

O território Agreste Central apresenta como peculiaridades a concentração de médias e pequenas propriedades rurais, principalmente nos municípios localizados no entorno de Itabaiana, a olericultura como uma das principais atividades produtivas em perímetros públicos irrigados e um grande número de associações comunitárias criadas para acessar recursos, principalmente do Projeto Nordeste (Pronese), que desenvolvem ações independentes.

¹¹⁴ Para mais informação sobre a história contextualizada dos movimentos dos trabalhadores rurais sem terra em Sergipe ver Nobre (2008) e sobre a história dos assentamentos dos pequenos produtores rurais e dos conflitos de terra e reforma agrária em Sergipe ver Silva (1995), Silva e Lopes (1996) e Lopes (2000).

Figura 31. Percentual de respondentes que disse estar capacitado para promover mudanças locais



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

Quanto à capacidade de mobilização de um grupo de pessoas para resolver um problema da coletividade, praticamente ocorreu unanimidade nessa ação. 96,7% dos entrevistados disseram ser capazes de mobilizar pessoas para a resolução de problemas coletivos. Entretanto, é importante esclarecer que, apesar de ocorrerem ações isoladas de mobilização e execução de projetos que atendam a comunidade como o exemplo da associação de moradores do povoado Descoberto, no município de Carira, território Agreste Central Sergipano, que pavimentou algumas ruas do povoado com recursos dos associados e, ainda, a aquisição de maquinário e construção de sede da cooperativa em Campo do Brito, também no Agreste Central, por iniciativa e mobilização dos cooperados, essa não é a regra em Sergipe. Em relação à mobilização para os assentamentos da reforma agrária, Lopes (2000, p. 102) afirma que, geralmente, dá-se sob o comando/influência de uma organização da sociedade civil ou movimento social (MST, STR, Igreja etc). Do mesmo modo, a mobilização para a construção de moradias populares¹¹⁵, principalmente nas áreas urbanas, dá-se, também, sob o comando/influência de organizações ou movimentos sociais como a Central dos Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) ou União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

De modo geral,

¹¹⁵ Uma das formas de acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida é a apresentação por entidades organizadoras, assim entendidas as cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil sem fins lucrativos.

Permanece a inabalável resignação à fatalidade das adversidades que são “vontade de Deus”. A esperança de que melhores dias virão não deixou de ser um traço marcante do sertanejo que se mantém, apesar da marcante cultura pragmática da modernidade, que chega pela televisão (BURSZTYN, 2008, p. 27).

A resignação pode ser decorrente da repressão ou até mesmo das formas possíveis de ação e da maior ou menor abertura política dos governantes, segundo lembra Albuquerque (2004, p. 16), ou da capacidade de mobilização dos movimentos. Só exemplificando, nunca houve, na história de Sergipe, grandes movimentos ambientalistas ou engajamento de pessoas em defesa dos manguezais e rios urbanos e contra as ocupações irregulares, lançamento de efluentes (línguas negras) e construções irregulares nas praias etc.

Sergipe é um Estado com escassez hídrica e, praticamente, dependente das águas do Rio São Francisco, cujas margens têm usos e ocupações que além de comprometer a qualidade de suas águas compromete também a condição socioeconômica dos ribeirinhos. Os grupos existentes são sempre reduzidos e contam sempre com os mesmos indivíduos. Dos 90 entrevistados, somente um havia participado de reuniões do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe. A consciência ambiental ainda é incipiente, da mesma forma que a habilidade para tomar decisões que afetam as atividades cotidianas e que podem transformar a realidade dos lugares e a vida das pessoas também o é.

Essa conclusão é amparada ainda pelos dados coletados a respeito da ação política ou de cidadania, realizada pelos entrevistados, para a comunidade. Dallari (1999, p.39) esclarece que a participação política não é apenas a participação eleitoral tal como ocorre nas democracias representativas, principalmente onde o voto é obrigatório como no Brasil.

Independentemente dos vícios que cercam o sistema e o processo eleitoral no Brasil, o voto deve ser a manifestação consciente da indicação daqueles indivíduos mais habilitados para a representação das vontades e interesses do povo. Para o exercício do voto, o acesso à informação e a capacidade de interpretação correta e formação de um juízo de valor a respeito dos candidatos e de seu desempenho são fundamentais em uma democracia representativa.

Considerando a obrigatoriedade do voto, o percentual de analfabetismo da população, a desinformação dominante e a frequência da ocorrência dos casos de corrupção para a manutenção dos acordos e apoios políticos, o exercício do voto tem sido desestimulante e não serve como um bom indicador de uma comunidade cívica no Brasil e em Sergipe.

Entretanto, em meio às deficiências, 73% dos entrevistados disseram que sairiam para votar, independentemente da obrigatoriedade, uma vez que o voto é a expressão da vontade

do povo. Todavia, o desempenho dos eleitos e sua manutenção no poder são reflexos de consciência de cidadão e, no quadro atual, de cidadania pequena.

Quanto às ações de cidadania, estas serão analisadas a partir do engajamento dos entrevistados em ações políticas como a participação voluntária em audiências públicas, conferências, protestos, mobilizações, denúncias da ausência ou mau funcionamento de serviços públicos, tanto nos meios de comunicação, quanto no Ministério Público. Os resultados obtidos das entrevistas demonstram que são tímidas as ações políticas dos delegados e delegadas do processo do planejamento participativo (Tabela 10).

A participação em reuniões de conselhos gestores de políticas públicas (conselho da criança e do adolescente, do idoso e do desenvolvimento municipal) foi a ação política com o maior percentual médio (75,47%) e a participação nesses espaços, como já comentado em tópicos anteriores, não se traduz em bom nível de cidadania.

A denúncia de problemas da coletividade em meios de comunicação como o rádio e a TV foi maior nos territórios do Baixo São Francisco, Médio Sertão e Alto Sertão Sergipano, enquanto a procura pelo Ministério Público para efetuar denúncia foi maior nos territórios da Grande Aracaju, Leste Sergipano e Médio Sertão, e o abaixo-assinado apareceu como uma ferramenta importante no Agreste Central Sergipano.

Quanto à procura de político(s) para a resolução de problemas coletivos, essa ação foi maior nos territórios Alto Sertão Sergipano, Centro-Sul e Baixo São Francisco.

Tabela 10. Engajamento em ações políticas (%)

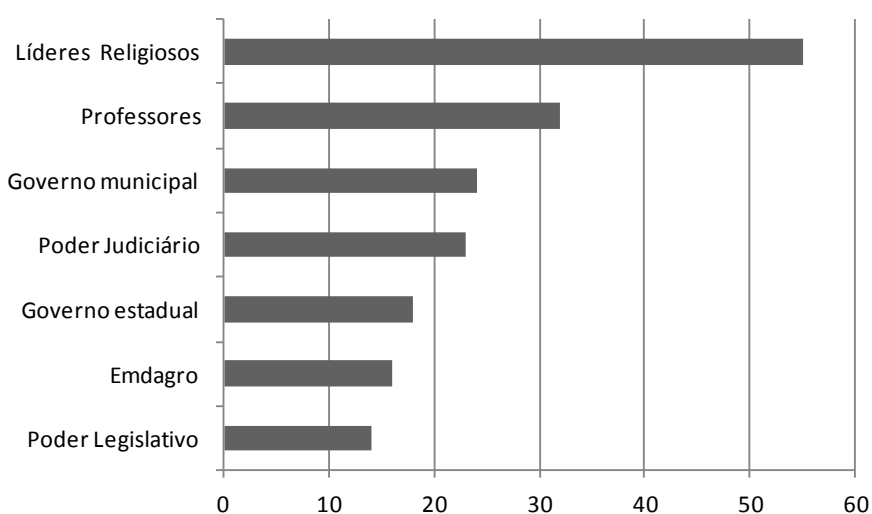
Participações	Territórios							
	Agreste Central Sergipano	Alto Sertão Sergipano	Baixo São Francisco Sergipano	Centro- Sul Sergipano	Grande Aracaju	Leste Sergipano	Médio Sertão Sergipano	Sul Sergipano
Reunião de conselho, audiência pública, conferência	76,47	87,5	76,47	50,00	72,73	63,64	100,00	76,92
Encontro/contato com político	35,29	50,00	47,06	50,00	27,27	36,36	28,57	38,46
Protestos	0,00	37,50	41,18	0,00	45,45	27,27	14,29	0,00
Denúncia em TV, rádio	0,00	25,00	29,41	16,67	18,18	9,09	28,57	7,69
Notificação no Ministério Público	11,76	0,00	17,65	16,67	36,36	36,36	28,57	7,69
Mobilização local	0,00	25,00	17,65	0,00	27,27	18,18	14,29	15,38
Abaixo-assinado	52,94	37,50	35,29	16,67	36,36	27,27	42,86	15,38

Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

A percepção da honestidade influencia na confiança no outro e reflete o zelo e o comprometimento com a função, os recursos e os bens públicos daqueles que exercem função política ou ainda a capacidade desses de exercerem funções políticas respeitando direitos e garantias fundamentais constitucionais. Desse modo, quando questionados a respeito do grau

de honestidade que se atribuía a servidores /instituições públicas e entidades da sociedade civil e religiosas, constatou-se que, de modo geral, os líderes religiosos e os professores foram aqueles com número de casos mais representativos para a honestidade. Dos respondentes, 55 consideraram os líderes religiosos geralmente honestos; 32 disseram que os professores são geralmente honestos; 24 deles acreditaram que os governos municipais são geralmente honestos e, somente, 18 deles disseram que o governo estadual é geralmente honesto (Figura 32).

Figura 32. Grau de honestidade de servidores /instituições públicas e entidades da sociedade civil e religiosas (%)



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

A percepção de elevado grau de honestidade desses grupos e institucionalidades é um elemento fundamental para quaisquer propostas de desenvolvimento, construção de estruturas de governança e fortalecimento da democracia. O detalhamento dos resultados ponderados para a honestidade dessas entidades e grupos encontra-se no Apêndice D.

Para Lazzarini, Madolazzo, Artes e Siqueira (2005), o questionário como o *World Values Survey* não estaria necessariamente medindo confiança, mas sim confiabilidade. Para eles, enquanto confiança diz respeito à percepção de risco nas relações de troca, confiabilidade é relacionada ao grau com que as pessoas se comportam de forma cooperativa, isto é, evitam lesar as outras.

Desse modo, no tópico seguinte procura-se mensurar o estoque de capital social nos territórios de planejamento.

6.4.2. Mensurando o estoque de capital social nos territórios de planejamento em Sergipe.

Capital social é uma categoria de análise de difícil observação direta e, portanto, requer a aplicação de modelos estatísticos que proporcionem a percepção de classes latentes (FONSECA, 2008, p.9).

A ferramenta usada para a coleta dos dados foi o Questionário Integrado para Medir Capital Social – QI-MCS, proposto pelo Banco Mundial (2003), com adaptações à realidade local. O uso do questionário integrado na pesquisa se deu pelo fato de ser uma proposta elaborada por grupo de pesquisadores, em sua maioria estudiosos do assunto e interessados em conduzir levantamentos de índices nacionais de capital social, e por sua aplicação em países periféricos (Banco Mundial, 2003; GUEDES ROSAS e CÂNDIDO, 2008, p. 71). Além disso, o questionário integrado tem sido considerado por estudiosos do capital social uma ferramenta de mensuração que permite adaptações de acordo com o público, linhas teóricas e interesses dos pesquisadores.

O Questionário Integrado usado na pesquisa consiste em seis dimensões voltadas para variáveis ou categorias que compõem os recursos disponíveis nos indivíduos e que alimentam as redes de relações e a participação e dão empoderamento aos indivíduos e comunidades. Os dados foram obtidos junto a 90 participantes do processo do planejamento participativo, haja vista o papel desses na proposta da política de desenvolvimento territorial do Governo do Estado.

A construção de indicadores de capital social não tem sido tarefa fácil e requer a participação de diversos especialistas de diferentes áreas do conhecimento. Na concepção de Monastério (2002, p.7), a abordagem do capital social exige dos pesquisadores posturas plurais e interdisciplinares. Para o Banco Mundial, a construção de modelos empíricos e de indicadores de capital social bem como a aplicação de análises multivariadas¹¹⁶, nas quais o capital social é a variável dependente, por sua complexidade e subjetividade, requer bastante cautela e racionalidade. Por tudo isso, a construção do índice de capital social dos territórios

¹¹⁶ Para a interpretação dos dados coletados aplicou-se técnicas estatísticas de análises multivariadas de interdependência como a Análise de Correspondência (AC), Análise de Agrupamento (*Cluster Analysis*) e Escalonamento Multidimensional, utilizando-se do *Software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS). Pela complexidade e subjetividade dos resultados e, sobretudo, pela cautela e racionalidade requerida pela pesquisa, deixaram de ser apresentados para este momento.

de planejamento deve ser interpretada como um ensaio preliminar na busca de métodos e técnicas estatísticas favoráveis à espacialização e interpretação dessa variável dependente.

Para gerar o índice de capital social (ICS_i), foram coletadas, por meio do Questionário Integrado para Medir o Capital Social- QI- MCS adaptado aos objetivos desta pesquisa, selecionadas, tratadas e analisadas variáveis¹¹⁷, distribuídas nas seguintes dimensões: participação em grupos; confiança e solidariedade; ação coletiva e cooperação; informação e comunicação; coesão e inclusão social e empoderamento e ação política.

Assim, o índice de capital social foi calculado pela seguinte equação (1):

$$ICS_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{E_{ij}}{\max E_j} \right) \right] \quad (1)$$

Onde:

ICS_i é o índice de capital social do i-ésimo indivíduo;

E_{ij} é a resposta do i-ésimo indivíduo para a j-ésima pergunta;

máx E_j é a máxima resposta da j-ésima questão (indicando alto capital social)

i=1,...,n (indivíduos entrevistados)

j=1,...,m (variáveis que compõem o indicador).

O ICS_i varia de 0 a 1, como propostos por Khan e Silva (2005, p.106) e seus resultados são agrupados em três intervalos:

Baixo estoque de capital social.....0 < ICS_i ≤ 0,5

Médio estoque de capital social..... 0,5 < ICS_i ≤ 0,8

Alto estoque de capital social..... 0,8 < ICS_i ≤ 1,0

Os resultados do cálculo do Índice de Capital Social demonstram um baixo estoque de capital social (menor que 0,5) em todos os territórios, conforme demonstra a Tabela 11.

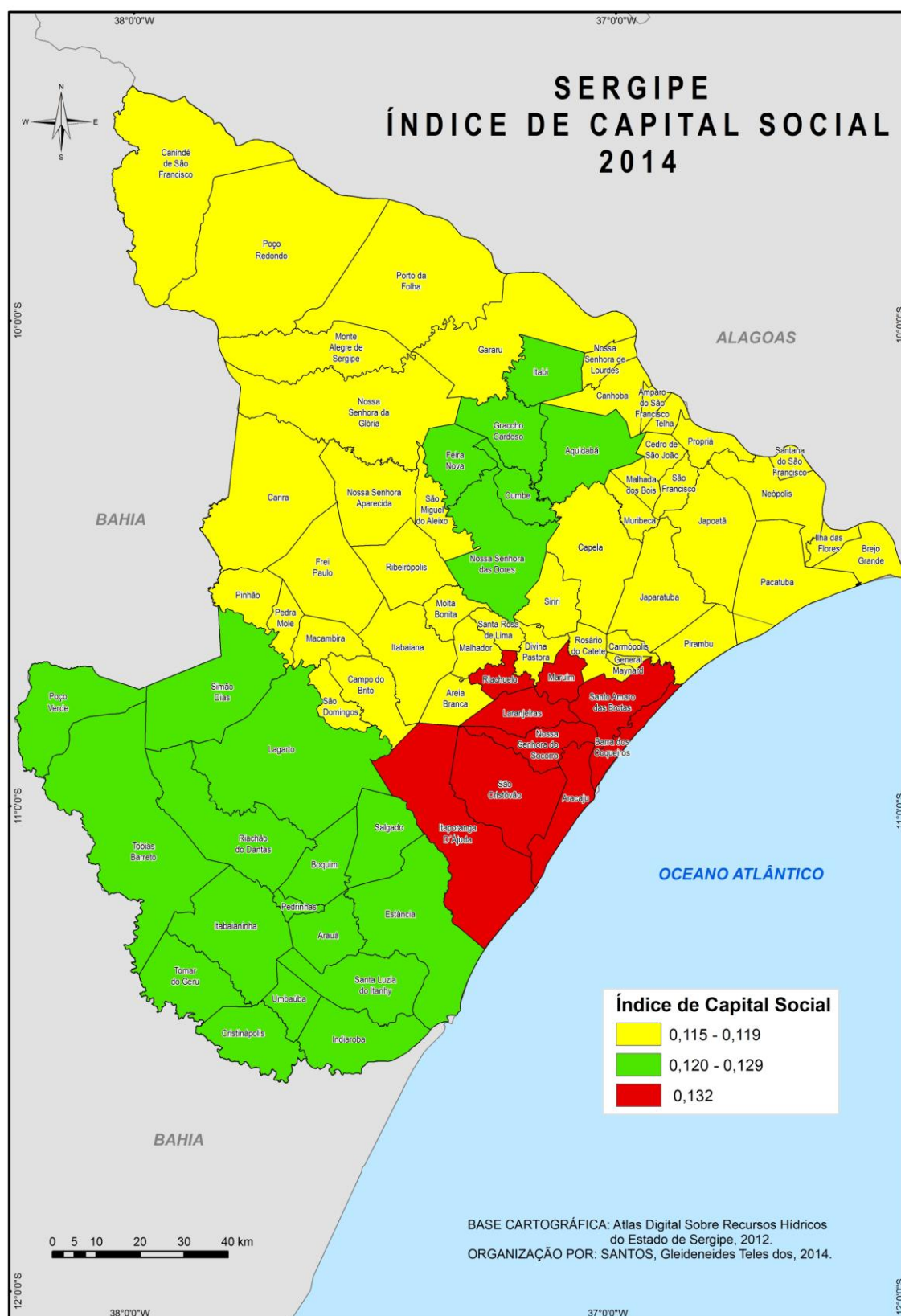
¹¹⁷ O Apêndice E relaciona as variáveis usadas no cálculo do Índice de Capital Social (ICS_i)

Tabela 11. ICSi dos territórios de planejamento de Sergipe

Território	Média	Desvio Padrão
Alto Sertão	0,11827	0,01111
Grande Aracaju	0,13190	0,03102
Centro Sul	0,12149	0,02014
Sul Sergipano	0,12000	0,00812
Agreste Sergipano	0,11491	0,01060
Baixo São Francisco	0,11999	0,01129
Leste Sergipano	0,11979	0,01279
Médio Sertão	0,12529	0,01247
Total	0,12082	0,01568

A análise dos resultados permitiu a confirmação de baixo estoque de capital social nos territórios de planejamento. Entretanto, para fins de espacialização das diferenças do estoque de capital social, buscou-se ordenar o ICSi, de modo que a representação do ICSi fosse diferenciada no espaço geográfico. O ICSi encontrado permitiu a formação de três grupos: o primeiro formado pelos territórios Agreste Central, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco e Leste Sergipano; o segundo formado pelos territórios Médio Sertão, Centro-Sul e Sul Sergipano e o terceiro formado pelo território da Grande Aracaju (Figura 33).

Figura 33. Sergipe – Índice de Capital Social



O Índice de Capital Social (ICSi) confirmou o baixo estoque de capital social em todos os territórios de planejamento e, sobretudo, refutou algumas das hipóteses sugeridas no projeto de pesquisa e confirmou outras que se mostraram fundamentais para o aprofundamento da discussão do capital social como elemento de desenvolvimento. Desse modo, as interpretações aqui permitiram a antecipação das seguintes conclusões:

- a. O nível de dificuldades para reconhecer o capital social individual ou coletivo é igual para as áreas urbana e rural em Sergipe;
- b. A construção ou o fortalecimento do capital social coletivo ou comunitário, como defende Durston (1999), é mais fácil na área rural tanto pelo sentimento de pertencimento quanto pelas práticas de reciprocidade, relações de vizinhança e existência de grupos familiares maiores e concentrados no lugar;
- c. A história de ocupação dos territórios sergipanos, tradicional ou por intervenção de grupos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais (MST) não foi um elemento reconhecido aqui como importante na formação do capital social dos territórios sergipanos, embora os assentamentos da Reforma Agrária possam ser excelentes laboratórios para o fortalecimento do capital social;
- d. De fato, não há diferença significativa na cultura política e na capacidade de participação social nos territórios de planejamento;
- e. Lamentavelmente, a cultura institucional pública em Sergipe (nos três níveis de governo) não favorece a construção e o fortalecimento do capital social;
- f. O capital social dos territórios pode ser fortalecido e ser o elemento fundante do desenvolvimento territorial;
- g. O funcionamento das estruturas de governança instituídas pelo estado reforçam esse baixo estoque de capital social e não estão colaborando para sua formação e fortalecimento.

O capital social, como elemento do e para o desenvolvimento, bem como os meios possíveis para seu fortalecimento, principalmente, nas estruturas de governança, é o maior desafio das institucionalidades em Sergipe. A efetividade dos sistemas de governança só será possível em sociedades com alto estoque de capital social. A avaliação das estruturas de governança em funcionamento em Sergipe será o tema abordado no próximo subcapítulo.

6.5. Governança: das institucionalidades à democratização e efetividade das políticas públicas

A governança, como exercício de articulação necessária à participação e facilitadora do controle social de políticas públicas, exige não apenas mecanismos democráticos de participação social, mas, sobretudo, modelos de gestão que prevejam arranjos institucionais ou estruturas organizacionais cooperativas e integradas e participantes com cultura política participativa, ou seja, em sociedades com alto estoque de capital social. Os Conselhos¹¹⁸ gestores de políticas públicas são estruturas organizacionais de governança criados para atender a essa finalidade.

Entretanto, diferentes autores, avaliando o funcionamento desses conselhos, reconheceram a existência de disputa de poder (GOHN, 2000; TEIXEIRA, 2000; ALBUQUERQUE, 2004; AVRITZER, 2008; PONTUAL, 2008 e COHN, 2011) e a fragilidade da capacidade técnica e política propositiva dos participantes das organizações sociais, tanto pelo excesso de burocracia quanto pela escassez de informação, diálogo e democracia adotados nesses espaços (ALBUQUERQUE, 2004).

De fato, a profusão de conselhos, as pautas seletivas e voltadas apenas para a validação de políticas e projetos setoriais e, sobretudo, de interesse político, as dinâmicas adotadas nos conselhos aliadas à baixa escolarização e capacidade de análise crítica das matérias em pauta, da maioria dos representantes das organizações sociais, e ao desinteresse da integração de política, de representantes do Poder Público, têm tornado os conselhos gestores de políticas públicas grandes laboratórios para estudos em diferentes áreas do conhecimento, conforme já descrito no tópico anterior e destacado por Avritzer (2011, p.13) como a crise da efetividade, da participação e da deliberação.

Pela magnitude das possibilidades e pelo volume e disponibilidade de estudos que analisam a ampliação dos espaços participativos, a participação, a efetividade das ações deliberadas nesses espaços denominados conselhos, conferências, comitês e orçamentos participativos, a delimitação da linha de abordagem e da instituição de governança nessa pesquisa apresenta-se como fundamental. Desse modo, a finalidade da análise nesse trabalho deverá se concentrar no reconhecimento da estrutura organizacional dos conselhos de políticas públicas como arranjos de governança criados no nível estadual; a capacidade de gestão de políticas desses espaços, a qualidade das deliberações para o desenvolvimento regional e para o fortalecimento da democracia em Sergipe.

¹¹⁸ Para Teixeira (2000, p. 102), os conselhos recebem diversas denominações como: conselho setorial; conselho de gestão; conselho de políticas públicas; conselho gestor de políticas públicas.

É importante pontuar que os conselhos são estruturas de governança com legitimidade nas quais o estado transforma suas políticas em realidade, como disse Bresser-Pereira. Conselho, na concepção de Teixeira,

São órgãos públicos de natureza *sui generis*: são criados por lei, regidos por um regulamento que é aprovado por seu plenário, mas referendado pelo Executivo, têm caráter obrigatório para todo o país, como condição para repasse de recursos. O que lhes dá especificidade é talvez sua composição (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

De fato, todos os 24 conselhos gestores de políticas públicas (setoriais e temáticas) estaduais foram criados por lei ou por decreto do Governador do Estado, os conselhos são regidos por regulamento aprovado em seu plenário e são, ainda, parte integrante da estrutura organizacional do Estado. O caráter obrigatório dos conselhos refere-se tanto à previsibilidade constitucional quanto às exigências de políticas e programas federais para o repasse de recursos, principalmente, para as políticas e os programas geridos pelos conselhos constitucionais. Dos 24 conselhos gestores de políticas instituídos em Sergipe, oito são conhecidos também como conselhos constitucionais. Os demais conselhos foram criados para atender ao interesse de repasse de recursos e não por vontade política, ou melhor, por consciência política dos gestores do executivo estadual de ampliar espaço para a democratização das ações públicas.

Os conselhos reconhecidos pela Constituição Estadual de 1989 são: de Defesa e Segurança da Comunidade (art. 130), da Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (art.133), Educação (art.220), Cultura (art. 228), Meio Ambiente (§7 do art. 232), Ciência e Tecnologia (art.238), Proteção e Defesa do Consumidor (art.260) e Justiça (art.115).

A organização estrutural dos conselhos, de modo geral, adota as orientações advindas do Governo Federal. Para Teixeira (2000, p. 101), as estruturas dos conselhos brasileiros variam conforme estejam vinculados à implementação de programas governamentais específicos (alimentação escolar, ensino fundamental, conselhos escolares, conselho de segurança alimentar e nutricional) ou à gestão de políticas públicas setoriais (educação, saúde, segurança pública, transporte) e temáticas (meio ambiente proteção do idoso, direitos da criança e do adolescente, da pessoa portadora de deficiência).

É importante esclarecer que, nesta análise, procurar-se-á analisar apenas os conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas públicas. Outras estruturas de governança¹¹⁹ como os conselhos gestores dos fundos estaduais (de Habitação de Interesse Social, de combate à pobreza, de defesa do meio ambiente, recursos hídricos e outros), os

¹¹⁹ O Apêndice F traz a relação dessas estruturas de governança e os respectivos instrumentos legais de criação.

comitês de bacias hidrográficas e o fórum de turismo, embora reconhecendo a importância dessas governanças na construção da democracia, não serão objetos desta análise.

Em Sergipe, a estrutura organizacional dos conselhos gestores de políticas públicas pode variar, principalmente, do modelo adotado pelo conselho nacional como é o caso, por exemplo, do conselho estadual do meio ambiente. O Conselho Estadual do Meio Ambiente¹²⁰, instituído em 1978 e regulamentado em 1979, antecedeu à criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que foi criado em 1981. A composição do Conselho Estadual do Meio Ambiente, nos termos do Decreto regulamentador n. 4.338/1979, não previa a participação de representantes da sociedade civil. A última alteração proposta para o Conselho Estadual de Meio Ambiente refere-se à sua denominação: de Conselho Estadual de Controle do Meio Ambiente passa para Conselho Estadual do Meio Ambiente, que ocorreu com a Lei 4.787, de 2 de maio de 2003. A regulamentação dessa Lei traria novos elementos, como a inclusão de representantes de organizações da sociedade civil em sua composição, objetivando à conformação paritária das representações naquele espaço. Entretanto, essa reorganização ainda não ocorreu e o conselho funciona hoje sem a representação de organizações da sociedade civil.

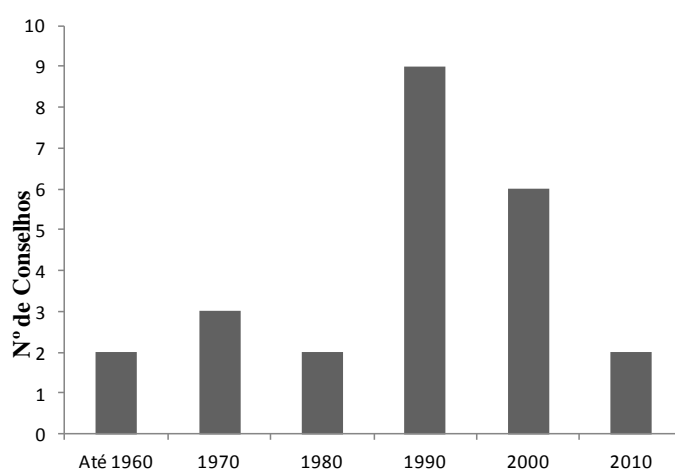
Constata-se, porém, que a maioria dos conselhos (58,3%) tem composição paritária (Educação, Assistência Social, Agricultura, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Direito da Pessoa Portadora de Deficiência, Desenvolvimento Rural Sustentável, Desenvolvimento Comercial, Saúde, Recursos Hídricos, Emprego e Renda e do Desenvolvimento Urbano), 12,5% têm maioria da representação da sociedade civil (Segurança Alimentar, Cultura e Turismo) e 29,1 % dos Conselhos ainda tem uma composição majoritária do poder público (Transportes, Meio Ambiente, Saneamento, Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Social e de Trânsito).

O primeiro conselho instituído em Sergipe foi o Conselho de Saúde, criado em 1947, no contexto da discussão do Serviço de Saúde Pública. Foi reorganizado algumas vezes em função da vinculação da política de saúde a diferentes secretarias e por força da criação do

¹²⁰ A primeira estrutura organizacional voltada para as questões ambientais em Sergipe foi o Conselho Executivo de Controle de Poluição das Águas. A criação do Conselho Executivo foi prevista no Convênio, de 11 de outubro de 1972, celebrado entre o Governo do Estado de Sergipe e o Ministério da Marinha, e tinha como finalidade como finalidade promover o intercâmbio, o desenvolvimento de estudos e a execução de ações que visassem: ao controle da poluição dos rios Sergipe, Japaratuba, Vasa-Barris, Piauí e suas respectivas bacias contribuintes; à melhoria das águas de uso doméstico, industrial, agrícola e recreativo; à preservação da flora e da fauna aquática; à preservação da ecologia do meio e à consequente redução do processo de degradação das reservas hídricas, com a eliminação gradativa dos focos de poluição.

Sistema Único de Saúde. O segundo foi o Conselho da Educação, na década de 60 e, no final da década de 1970, em meio à discussão da poluição e da degradação ambiental e influenciado pela primeira Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada entre 5 e 16 de junho de 1972, em Estocolmo, na Suécia, criou-se o Conselho Estadual do Meio Ambiente. Entretanto, as décadas de 1990 e 2000 foram aquelas em que se criou a maioria dos conselhos gestores de políticas públicas em Sergipe (Figura 34).

Figura 34. Sergipe
Estruturas de governanças das políticas setoriais - 1960-2010



Sistematização própria, a partir de dados da Pesquisa de campo de 2013.

A concentração da instituição dos conselhos nas décadas de 1990 e de 2000, particularmente, em Sergipe, reforça a hipótese da instituição dos conselhos, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, como resultado de reivindicação de movimentos sociais, como defende Albuquerque (2004, p.37) e, sobretudo, pela necessidade de repasse de recursos da União para o Estado.

Teixeira (2000, p.05), analisando o funcionamento dos conselhos e seu papel como nova institucionalidade pública e democrática, assinala uma série de condições para que esses, de fato, possam desempenhar tais papéis. Entre essas condições estão: a autonomia, a revogabilidade dos mandatos dos conselheiros, a imperatividade do mandato, a publicidade dos debates que ocorrem no interior desses espaços, a criação de canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as entidades representativas e, ainda, a capacidade técnica e política dos conselheiros para a participação.

A partir dessas condições, assinaladas por Teixeira, far-se-á uma breve análise dos Conselhos gestores em Sergipe e destaques para os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e Desenvolvimento Urbano e de Transportes.

Em relação à autonomia, é importante destacar que, em geral, em relação às deliberações dos conselhos, como por exemplo, Resoluções do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA) que regulamentam o licenciamento de atividades, ou fornecem diretrizes para usos de atributos ambientais, estas são respeitadas. Porém, não há autonomia dos Conselhos em relação ao poder político dominante. Como enfatizado na Lei Estadual n. 4.787/2003, de fato, o Conselho de Meio Ambiente é parte integrante da estrutura da Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Outro fato que ameaça a autonomia dos conselhos diz respeito à autoria das matérias que compõem as pautas das reuniões. As matérias que são submetidas aos conselhos são propostas pelas secretarias responsáveis pela implementação das políticas e têm o conselho como instância para validar ou refutar atos, estudos, planos e outros. São raras as solicitações de pauta de conselheiros, seja de representantes da sociedade civil organizada, seja de representantes do Estado ou de outras entidades que os compõem.

Dos 35 anos do Conselho Estadual de Meio Ambiente, praticamente, todas as pautas são elaboradas com base em demandas da Secretaria de Meio Ambiente (SEMARH), da Administração Estadual do Meio Ambiente (ADEMA) ou de infratores ambientais que interpõem recursos junto ao Conselho contra penalidades administrativas recebidas da ADEMA. Efetivamente, no Conselho Estadual de Meio Ambiente não se discute a política ambiental. A Lei estadual 5.858, de 22 de março de 2006, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente em seus artigos 23 e 24 prevê a elaboração do Plano Estadual do Meio Ambiente e dos elementos que deverão compor o plano, respectivamente. O plano jamais foi elaborado ou cobrado por ambientalistas ou por conselheiros.

No Conselho de Transportes, embora se constate uma correlação de forças maior que a observada no Conselho de Meio Ambiente, a autonomia do conselho termina onde começa o risco de quebra da aliança ou coalizão política estabelecida entre o estado e os representantes das empresas prestadoras de serviços de transporte intermunicipal público de passageiros. Poucas vezes, se viu a solicitação de aumento da tarifa dos transportes públicos ser contestada. No Conselho Estadual de Transportes (CET), não se discute a política de transporte intermunicipal de passageiros, mas questões pontuais como a instalação de pontos de parada de ônibus, requerida por representantes das empresas prestadoras dos serviços, como ocorreu na 29ª reunião. A ausência do planejamento e do Plano Diretor de Transporte

Público Intermunicipal de Passageiros permite essa lacuna no conselho e o julgamento das solicitações dos prestadores do serviço de transporte como demandas sociais.

As questões da revogabilidade dos mandatos e da imperatividade, defendida por Teixeira, não se aplicam aos conselhos estaduais de políticas públicas em Sergipe.

Não há a publicização das matérias antes de serem submetidas aos conselhos, muito menos o debate ocorrido no interior desses espaços, como espera Teixeira (2000). A publicação de matéria referente aos conselhos diz respeito somente às resoluções, e muitas delas publicam apenas os extratos das resoluções. Mesmo para os servidores públicos, em plena atividade, os assuntos referentes aos conselhos não são divulgados e compartilhados para a plena execução das políticas no âmbito das secretarias. Não existe canal de comunicação, temporário ou permanente, para a divulgação das matérias e facilitar o acesso às resoluções dos conselhos pelo público interessado e, efetivamente, jamais existiu qualquer cobrança desse tipo pela sociedade, ou seja, não há transparência nesses espaços. A interação entre Estado e Sociedade a respeito da elaboração, do acompanhamento e da execução das políticas públicas ocorre somente por meio de conferências, quando exigidas pelos programas federais. Na tentativa de explicar o comportamento e a capacidade técnica e política de participação social no controle dessas políticas, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e exigência do Ministério das Cidades, elaborou o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de forma participativa. Todas as etapas para a elaboração do plano foram submetidas à consulta popular, tendo sido realizada a última audiência em março 2012 com a participação de vários representantes de organizações da sociedade civil como o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e outros movimentos além de beneficiários de programas habitacionais. O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social é matéria que necessita de aprovação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano. Transcorridos dois anos e informados da necessidade do cumprimento das metas pactuadas, pelo Estado, sobretudo, da aprovação do Plano pelo Conselho, nenhum representante desses Movimentos questiona o Estado ou exerce qualquer tipo de pressão para aprovação e execução do plano.

Nas palavras de Costa e Cunha (2009), inúmeros fatores contribuem para transformar os conselhos e a possibilidade de participação cidadã através deles em mera ficção legal. Pela total e irrestrita concordância com as palavras desses autores, transcrevem-se os fatores, por eles indicados, que contribuem para essa ficção legal:

A submissão aos ditames de alocação de recursos por arte dos dirigentes políticos; a dependência às normas e diretrizes técnicas fixadas pelas

burocracias federal, estadual e municipal; a difícil convivência com partidos graças à atração que os recursos destinados a políticas sociais têm para o exercício do clientelismo; o reduzido nível educacional e de renda de muitos beneficiários e o puro e simples desinteresse de parte da população em atuar na escolha de representantes ou no controle de suas atividades (COSTA e CUNHA, 2009, p. 90).

Em Sergipe, a maioria dos conselhos tem função deliberativa, o que exige a capacitação dos representantes nas temáticas em apreciação e deliberação. O despreparo técnico de representantes de organizações da sociedade civil, a falta de informação e a ausência de compromisso de gestores com as políticas públicas, efetivamente, têm, comprometido a qualidade e o controle social da implementação de ações aprovadas nessas instâncias de participação.

A instituição de diversos conselhos de políticas públicas, nos três níveis de governo, como espaço para o controle social, além de atender a programas da União, visando à transferência de recursos, tem oportunizado aos gestores de políticas e a pesquisadores a avaliação de desempenho dessas institucionalidades, a capacidade técnica e política para a participação e a habilidade de negociação de seus membros, bem como a efetividade desses espaços no processo da democratização.

Para o Ministério da Integração,

Os desafios de governança no campo das políticas regionais se devem, em particular, à complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter recente da participação organizada da sociedade civil na política pública brasileira; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intra governos; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder; e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas do governo federal (MI, 2010, p. 40).

Independentemente da escassez de mecanismos de coordenação e articulação, a arte de articular exige a disposição dos interessados para o processo. Na articulação intragoverno, a figura do coordenador do processo concentra poder, fato que amplia a complexidade da articulação na arena montada por acordos políticos, como é o caso da Administração Pública sergipana, inibindo o interesse daquele que não quer compartilhar o poder de decisão sobre questões relativas ao setor pelo qual responde. E, assim, a participação de representantes do governo (Secretários de Estado) nos conselhos ocorre como mero formalismo para apoio das decisões tomadas pelo colega. Soma-se a isso a frequência das e nas reuniões dos conselhos que fica condicionada à previsibilidade de pagamento de jetom, remuneração paga aos conselheiros pela participação. Caso não se estabeleça esse benefício pela participação, em geral, há a indicação de servidor para representar a instituição. Entretanto, a esse indicado não

se dá autonomia para decidir em nome da instituição representada. Por tudo isso, a tese dos conselhos, como ficções legais, confirma-se.

Outra questão relevante vinculada aos conselhos refere-se a seu papel na descentralização das políticas. A criação dos conselhos setoriais atende ao programa federal de descentralização que preconiza essa estrutura de governança nos três níveis de governo e nos níveis subnacionais que atendem aos Programas regionais e territoriais. Embora reconhecendo o Conselho da Sudene e os Colegiados Territoriais do Programa Territórios da Cidadania como estrutura de governança subnacional e os conselhos municipais como governanças locais, essas institucionalidades não serão analisadas nesta tese.

Contudo, tanto a estrutura organizacional quanto a capacidade técnica e política de participação dessas institucionalidades seja no nível estadual, seja no municipal não têm contribuído para a efetividade da prestação dos serviços como era esperado com o Programa de Descentralização. Soma-se, a essa realidade, a cidadania pequena dos representantes das organizações sociais para a discussão e aprovação de decisões que viabilizem as políticas públicas setoriais.

A governança, como um sistema constituído pelas instituições, normas e procedimentos que permite a mobilização, o envolvimento e a participação efetiva do estado, da sociedade e do setor privado no planejamento, na formalização e na implementação e no controle social das políticas públicas, ainda não é uma realidade em Sergipe. De fato, o reconhecimento de uma sociedade caracterizada por forte concentração de poder, de desigualdades sociais, precariedade da cidadania e fraco capital social a estruturação e operacionalização de governança ainda é um desafio. Por tudo exposto, as estruturas de governança existentes no nível estadual, por sua natureza estrutural e instrumental, não têm contribuído para a democracia participativa em Sergipe.

CONCLUSÕES

Esta tese avalia o estoque de capital social, sua “natureza espacial” e a cultura política dos órgãos de desenvolvimento com atuação no Estado e das instituições públicas de planejamento estadual e a relação destas com a construção e destruição do capital social em Sergipe. A questão central voltou-se para a explicação de que o capital social é elemento fundamental para a gestão e garantia da efetividade das políticas públicas e dos programas de desenvolvimento regional e territorial.

O capital social, desde a década de 1980, tem sido correlacionado, positivamente, com democracias liberais, desenvolvimento regional e bom desempenho institucional. Uma das premissas adotadas é a existência de alto estoque de capital social, ou seja, de uma comunidade cívica, que adquire plenitude e visibilidade no território, com base no empoderamento comunitário e na capacidade da ação política voltada para o desenvolvimento territorial e para o controle social das políticas públicas.

Neste estudo, avaliaram-se as categorias geográficas região e território e os processos da regionalização e territorialização a partir das concepções teóricas e das práticas políticas. Resgatou-se a trajetória da regionalização em Sergipe na perspectiva do entendimento da importância das categorias geográficas região e território nas práticas políticas. A regionalização e a territorialização em Sergipe são expressões da atuação do Estado e repetições de modelos de processos e metodologias que ocorreram e que ocorrem no Brasil. Em Sergipe, tanto a regionalização quanto a territorialização vincularam-se ao planejamento e tiveram como objetivos o crescimento econômico, o desenvolvimento de espaços regionais, a desconcentração da gestão de políticas e o controle de programas governamentais. A análise da trajetória da regionalização no Estado demonstrou que a Administração Pública estadual se utiliza de unidades espaciais diferenciadas para o planejamento orçamentário, a desconcentração da gestão de política e para o desenvolvimento regional.

Avaliaram-se as políticas de desenvolvimento instituídas para o Estado na perspectiva do reconhecimento das concepções que as alimentavam. O termo desenvolvimento, por sua origem nas ciências econômicas, surgiu como um processo orientado para a melhoria da eficiência do sistema de produção e, conseqüentemente, para o crescimento econômico. A apropriação do termo desenvolvimento, pelas ciências sociais, incorpora aspectos sociais no processo, tanto como variáveis garantidoras de sua efetividade quanto como finalidade. O desenvolvimento é um processo que requer cidadania, ou seja, sujeitos sociais conscientes e

participativos. Defende-se, neste trabalho, o desenvolvimento como um processo que tem finalidade social, viabilidade econômica e condicionalidade ambiental.

O uso do território como unidade de planejamento do desenvolvimento ocorreu em meio à crise do modelo do planejamento regional e da necessidade de inserção das dimensões social e ambiental na proposta de desenvolvimento. No contexto teórico-conceitual, o território é a categoria geográfica que legitima as ações dos agentes sociais, através do controle social e da efetividade das estruturas de governança de políticas públicas e, de certo modo, expressaria a contraposição às velhas formas centralizadoras do planejamento público e da concepção do desenvolvimento como crescimento econômico.

A territorialização, proposta pelo Governo do Estado, em 2007, interpretou o território como expressão e produto das relações protagonizadas pelos agentes territoriais. O território foi proximidade, agentes, interações, espaço político, espaço habitado, espaço de gestão, em conflito e uma construção social.

O território interpretado como expressão e produto das relações teve delimitação direcionada para a ação política do Estado. O território é categoria prática, medida das ações (projetos) da política de desenvolvimento e o Estado o sujeito concreto, produtor dos territórios de planejamento e executor das ações em base territorial. No entanto, as ações inscreverão deslocamentos/movimentos e novos espaços farão deles novas expressões políticas. Nesse ponto, o papel da geografia é ressaltado não apenas para interpretar os processos, seus impactos, interesses e agentes do desenvolvimento, mas, também, espacializá-los a partir dos movimentos induzidos, construídos ou fortalecidos pelas ações.

A síntese da história do planejamento governamental, brasileiro e sergipano, apresentada mostrou que, efetivamente, o planejamento regional ocorreu em fases diferenciadas nas escalas nacional e estadual. O planejamento regional brasileiro ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, enquanto o planejamento do desenvolvimento sergipano se fez melhor nas décadas de 1960 e até meados da década de 1970. A partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o planejamento foi executado pelo governo central, orientado para a elaboração do orçamento-programa anual, cujas ações deveriam ser regionalizadas. A partir da aplicação efetiva do Decreto-Lei nº 200/1967, a função planejamento do desenvolvimento regional perde legitimidade, entra em crise, afetando também as institucionalidades de desenvolvimento como o Condese, em Sergipe.

A análise da trajetória do planejamento em Sergipe permitiu o reconhecimento do Condese como o pilar do planejamento regional e base para o desenvolvimento econômico do Estado até os dias atuais. Em contraposição, o planejamento tecnocrático do Condese, voltado

para o crescimento econômico do Estado e, por outro, a negligência com as políticas sociais, sobretudo, educação e a cultura política autoritária e centralizadora, em meio à dinâmica social iniciada na década de 1970 e as crises em escala nacional, colaboraram para sua extinção.

A discussão sobre os processos do planejamento, do desenvolvimento e sobre o planejamento do desenvolvimento procurou destacar os agentes, as escalas e os valores culturais predominantes e os métodos e práticas usadas, na perspectiva da correlação entre a construção desses processos e a formação de capital social no Estado. Para tanto, foram analisadas as práticas dos órgãos de desenvolvimento regional (Sudene e Chesf) na busca da contribuição desses na formação do estoque de capital social regional e local.

A pesquisa sobre capital social permitiu, no seu princípio, reconhecer a necessidade do aprofundamento de estudos sobre os efeitos do capital social, sobretudo aqueles agrupados nas funções de controle social e de benefícios das redes extrafamiliares, haja vista sua importância na gestão pública, no fortalecimento da democracia e nas políticas de desenvolvimento, principalmente, nos países em desenvolvimento.

Por efeitos do capital social no nível social e com função de benefícios oriundos de redes extrafamiliares, deve-se entender a facilidade da execução de ações coletivas e compartilhadas, da organização social em associação e ou cooperativas para a realização de ações de interesse da coletividade. Os efeitos cuja função se relaciona com o controle social, por outro lado, são benefícios advindos da capacidade e habilidade da participação cidadã, da capacidade de mobilização social e de desempenho do Estado na aplicação das políticas e no relacionamento com a sociedade e com o mercado. O reconhecimento da importância dessas funções do capital social na gestão pública e o desejo de contribuir, na condição de servidor público, para a melhoria das práticas do planejamento público foram os grandes motivadores dessa pesquisa.

A proposição do aprofundamento de pesquisa a respeito das funções de controle social e de benefícios das redes extrafamiliares fundamenta-se na revisão da literatura, nacional e internacional, sobre capital social, na avaliação das normas e procedimentos organizacionais e de planejamento do desenvolvimento da Administração Pública brasileira e, principalmente, a sergipana e, ainda, nos resultados dessa pesquisa.

A pesquisa confirmou a crise do planejamento do desenvolvimento regional e do não planejamento em escala estadual; o papel do Estado nos processos de desenvolvimento e da dinâmica social e, sobretudo, a relevância do capital social nesses processos, no fortalecimento da democracia e na melhoria do desempenho das instituições públicas.

Território e região, tomados como unidades de planejamento da alocação de recursos públicos, são escalas que produzem análises (econômicas e sociais) semelhantes em sociedades com cidadania pequena ou pouca maturidade política. Em sociedades de sujeitos sociais ativos e participantes o território, como expressão política e construção social, apresenta resultados das análises da efetividade das políticas de desenvolvimento e ações públicas diferentes daqueles encontrados na região.

Os resultados desta pesquisa confirmaram a não existência de sujeitos sociais ativos e, portanto, capazes de sustentar uma política territorial participativa em Sergipe. Além disso, o território foi espaço de apropriação do Estado, demonstrado tanto pela superioridade da esfera política nos espaços participativos, criados para fortalecer os territórios de planejamento e fomentar a apropriação desses pela sociedade, quanto pela legitimidade de agente do planejamento do desenvolvimento e prestador dos serviços essenciais. O território, nesse contexto, foi e continuará sendo categoria prática, espaço de visibilidade da política de desenvolvimento.

A cultura política dos sujeitos sociais e das organizações públicas identificadas pela pesquisa reflete os fracos laços das relações entre o Estado e a sociedade, em Sergipe. A classificação dos laços em fracos se agrava em Sergipe pelas seguintes razões: a dependência da oferta de emprego na Administração Pública municipal da grande maioria da população ativa dos municípios e a ausência de política educacional como estratégia de desenvolvimento. Razões que dificultam a transformação do nível de consciência dos indivíduos e da sociedade e, portanto, da formação de uma comunidade cívica, como defendeu Putnam, cujos cidadãos são participativos, possuem igualdade política, são prestativos e organizados civil e politicamente e, sobretudo, não alimentam e reproduzem processos como a corrupção e o clientelismo.

No contexto da discussão do território como categoria prática, espaço de visibilidade da ação política, a pesquisa constatou que a gestão de políticas setoriais em bases regionais diferenciadas da escala usada pelo “planejamento” do desenvolvimento estadual reforçou a adoção do território como uma decisão política. Decisão que, na prática, pouco alterou o planejamento e a execução das políticas setoriais, as práticas orçamentárias e as estruturas de governança instituídas e em funcionamento em Sergipe.

A participação social no processo do planejamento participativo, ou melhor, a redução da participação social nas conferências confirmou a não apropriação dos territórios de planejamento pela sociedade e, portanto, reforça a territorialização como decisão política, tomada de “cima para baixo”, prática comum em Sergipe.

A breve avaliação do processo participativo revelou que o poder de influência e cooptação, nos espaços participativos instituídos pelo Estado, praticamente, concentrou-se nele mesmo. As representações das organizações sociais e dos movimentos sociais contribuíram pouco para o embate nas questões de desenvolvimento, e a representação do setor privado, efetivamente, não existiu. A dependência da Administração Pública, de grande parte dos representantes municipais presentes nas conferências, a herança cultural das relações de compadrio, clientelismo e assistencialismo da Administração Pública, além do individualismo dos sujeitos sociais, contribuíram para essa afirmativa e, também, para consolidar o achado da cidadania pequena e baixo estoque de capital social em Sergipe.

O planejamento público como processo que se utiliza de instrumento (método) racional de alocação dos recursos mostrou-se frágil e incompleto. Fragilidade, assim interpretada, decorreu, tanto da não efetividade das ações planejadas, quanto da não existência do planejamento da alocação dos recursos. No caso em análise, o planejamento governamental, frágil e incompleto, inseriu o levantamento de demandas da população como uma de suas etapas. O processo teve etapas, técnicas e métodos definidos e construídos sem a participação social. A seleção das metodologias e das temáticas usadas nos espaços participativos bem como a construção dos programas e do Plano Plurianual foram tarefas exclusivas da tecnocracia. As conferências, sobretudo, as territoriais e estaduais foram espaços de consulta e não de elaboração dos programas e do plano plurianual. Mostraram-se frágeis: o projeto de comunicação e de informação do processo; a não delimitação do campo de intervenções estaduais para a coleta de demandas; o não empoderamento organizacional (de toda Administração Pública), sobretudo, do Chefe do Executivo, e a não elaboração dos programas e plano plurianual participativo, entre outros.

A agenda paralela do gestor do Executivo estadual, negociando obras e intervenções com os gestores municipais, as quais se tornaram prioridades na alocação dos recursos, descaracterizou o que poderia ser o método de investigação das demandas sociais e reforçou o “planejamento” como função de uma Secretaria. A descaracterização foi percebida e exteriorizada pelos participantes durante a avaliação do processo do planejamento participativo, realizada em 2010, pela Secretaria de Estado do Planejamento. A descaracterização foi expressa ainda pelo grau de confiabilidade dos participantes no processo e nas instituições públicas.

A ausência do empoderamento organizacional se confirmou, sobretudo, com a descontinuidade do processo, motivada pela substituição do gestor da pasta do planejamento.

O processo, em vez de ser melhorado e aperfeiçoado, sofreu arrefecimento. O arrefecimento foi demonstrado tanto pelo reduzido número de participantes nas conferências, sobretudo na conferência territorial ocorrida em 2011, quanto pela não implementação e continuidade das ações que aproximariam o Estado da sociedade. Contribuiu, ainda, para isso, a ausência de integração das políticas e o grande número de conferências setoriais, realizados pelo Estado, para atender às políticas da União e assegurar o repasse de recursos para os programas estaduais.

A avaliação do processo do Planejamento do Desenvolvimento Territorial Participativo (PDTP), mais tarde denominado, também, de Planejamento Participativo (PP) permitiu concluir que o processo se constituiu em nova roupagem para as velhas práticas centralizadoras de poder. A criação de espaço participativo não deve ser apenas fruto da vontade política. A criação de espaços participativos exige, além do comprometimento e empoderamento dos gestores, uma (re)organização estrutural da Administração Pública estadual, a quebra da rigidez processual hierárquica e das barreiras que não foram modeladas para a transparência, a participação, a integração e a articulação, muitas vezes, nem mesmo para ceder ao interesse público em detrimento do interesse do grupo político que está representando, como se constata em Sergipe.

No contexto da política de desenvolvimento, a priorização da execução de obras pontuais, dispersas e sem integração com um arranjo produtivo, desnuda as instituições públicas, enfraquece ou anula o planejamento, e esconde a natureza das elites políticas e seu projeto de poder. Prática que se constitui em um dos maiores obstáculos não apenas para o fortalecimento do capital social, a participação, a integração de políticas públicas, sobretudo para o desenvolvimento regional, a democratização e a redução do quadro de privações de liberdades. A execução de obras pontuais, fruto de negociação eleitoreira, não estrutura as atividades produtivas e não elimina as privações de liberdade da população.

A “negociação” reacende a discussão do papel da educação nos processos e a pouca relevância dessa temática nas propostas de desenvolvimento em Sergipe. A baixa escolarização da população em, praticamente, todos os territórios, conforme visto no apêndice C, é resultado da reduzida e recente disponibilidade de estabelecimento de educação de ensino médio nos municípios sergipanos. As altas taxas de analfabetismo da população com 15 e mais anos de idade são reflexos da ausência da prestação desse serviço pelo poder público e da dificuldade de acesso aos estabelecimentos de ensino pela população mais carente. A experiência sergipana de planejamento do desenvolvimento ilustra bem essa ausência. O

planejamento do Condese, nas décadas de 1960 e 1970, voltou-se para o crescimento econômico, enfatizando a industrialização e a modernização das indústrias instaladas no estado. Nas décadas de 1980 e 1990, com a mudança do enfoque do desenvolvimento, integrando reformas institucionais, econômicas e sociais, programas de educação passaram a compor as agendas das políticas públicas, em resposta aos programas e recursos da União.

Entretanto, o acesso aos estabelecimentos de ensino e a qualidade da prestação desses serviços, bem como a educação como um instrumento de transformação social, ainda não são percebidas como entraves ao desenvolvimento, à redução da pobreza e ao “empoderamento” de sujeitos e comunidades, pelo menos, pela maioria dos participantes desta pesquisa.

Os argumentos usados para a classificação das localidades em desenvolvidas/não desenvolvidas em todos os territórios vão desde a ausência de infraestrutura urbana e produtiva à ineficiência da gestão pública e pouca cidadania (Apêndice G). As tipologias da maioria dos argumentos fornecidos corroboram o nível do empoderamento individual dos respondentes da pesquisa, a continuidade da percepção do desenvolvimento, vinculado ao crescimento econômico e ao Estado como agente executor da política. Praticamente, todos os respondentes atribuíram a responsabilidade pelo desenvolvimento da comunidade e do município ao Poder Público e às academias. A delegação de responsabilidade ao Poder Público e o não reconhecimento do respondente de agente capaz de transformar sua comunidade revelou que o nível do empoderamento dos participantes é individual e tênue, e a dependência do Poder Público é coletiva. Em contraposição à dependência, a confiança nas instituições é pouca.

A evidência identificada pela pesquisa da inexistência do nível de empoderamento comunitário sinaliza para o baixo estoque de capital social em Sergipe e a continuidade de práticas como o clientelismo e o personalismo e, sobretudo, para o aumento da soberania e o fortalecimento da cultura centralizadora e autoritária identificada nas instituições públicas (federais e estaduais) atuantes em Sergipe.

As instituições públicas têm papel relevante no fortalecimento ou esvaziamento do capital social. Os achados da pesquisa confirmaram tanto o esvaziamento do capital social, notadamente, a regra de todas as instituições analisadas, quanto o fortalecimento, de modo indireto, do capital social pela Chesf. O fortalecimento do capital social dos atingidos pelas construções de barragens, executadas pela Chesf, no Médio São Francisco, foi o único exemplo de fortalecimento evidenciado nesta pesquisa. Entretanto, é importante lembrar que o fortalecimento do capital social dos atingidos por barragens surgiu em resposta ao planejamento autoritário e centralizador da Chesf e ao descaso com os impactos sociais

negativos decorrentes das intervenções por ela realizadas e pelos laços fortes existentes nas comunidades atingidas, ou seja, desterritorializadas pela construção e operacionalização das barragens. O fortalecimento do capital social dos atingidos pelas barragens e a natureza espacial desse capital social (territorialização) culminaram na instituição formal dos territórios de identidade da Bahia.

A presença dos movimentos sociais e de seus organizadores em determinados espaços não é garantia de alto estoque de capital social. Inclui-se, também, a capacidade de associar-se dos sergipanos. A pesquisa revelou que a maioria das associações em Sergipe foi criada para acessar recursos públicos e ou bens e a decisão para associar-se não tem sido voluntária. A participação em grupos no Estado, por si só, não significa alto estoque de capital social e não tem contribuído para o fortalecimento do empoderamento comunitário.

A capacidade de participação social é semelhante em todos os territórios de planejamento de Sergipe. A participação depende, de um lado, da capacidade e habilidade individual e coletiva dos participantes (atores e agentes) e do outro das condições objetivas da cidadania. Confirmou-se que, ainda não se tem cidadania suficiente para a participação social em Sergipe. Assim, o planejamento participativo como um processo alicerçado na ampla participação popular e o desenvolvimento como uma construção coletiva, articulada em duas escalas (territorial e estadual), são máximas impossíveis para a cultura política dominante em Sergipe.

Com base no estudo do reconhecimento do estoque de capital social nos territórios de planejamento, o Índice de Capital Social calculado revelou-se baixo, e a natureza espacial desse capital social é a mesma em todos os territórios de planejamento. Esses resultados confirmam os inventários de diferentes dimensões de capital social, realizados no Brasil, que têm demonstrado baixo estoque de capital social. O estoque de capital social em Sergipe é muito baixo.

O Questionário Integrado para Medir o Capital Social (QI-MCS), proposto pelo Banco Mundial, é uma ferramenta flexível e, de fato, confiável, válida e útil para inventariar e aprofundar pesquisas nas diferentes dimensões do capital social. Entretanto, sua aplicação requer a definição clara dos objetivos gerais (pesquisa acadêmica ou formulação de política pública) e específicos da pesquisa (avaliar/fortalecer o associativismo e a capacidade de ação coletiva; avaliar o nível de confiança nas institucionalidades/políticas; avaliar/fortalecer o nível de empoderamento e a capacidade de ação política dos indivíduos; avaliar o nível de acesso à informação sobre determinado tema/setor/política da comunidade pesquisada; avaliar

o nível de coesão da população entre outros), a definição do público a ser avaliado/atendido pela política, os diferentes agentes atuantes no espaço e outros. Essa clareza é requerida tanto para otimização de recursos (financeiros, humanos e tempo) uma vez que o questionário é extenso, quanto para a capacidade de aprofundamento das questões e informações sobre a dimensão a ser avaliada e sua adaptação à realidade cultural local, tornando o questionário um instrumento mais objetivo.

Para a pesquisa realizada, foi considerado relevante o inventário de todas as dimensões, ou seja, de informações sobre a participação em grupos e redes; o nível de confiança e solidariedade entre as pessoas e entre estas e as instituições; a capacidade de ação coletiva e de cooperação dos indivíduos; os meios de acesso à informação e à comunicação dos indivíduos; o grau de coesão e inclusão social e a capacidade de empoderamento e ação política. Essa relevância partiu não apenas do exercício da aplicação para avaliação da ferramenta de coleta, como também para melhor instrumentalização das proposições visando ao resgate do capital social em Sergipe e em seus territórios.

A constatação nesta pesquisa da “regra geral” do esvaziamento dos estoques de capital social pelas instituições públicas e, sobretudo, a evidência empírica do fortalecimento do capital social dos atingidos por barragens construídas pela Chesf no Médio São Francisco, reforçaram que estruturas de governanças e políticas públicas sensatas e efetivas podem revitalizar estoques de capital social.

Como síntese integradora dessas conclusões e principal achado da tese foi encontrar evidência empírica para a “natureza espacial” do capital social e para o papel desse recurso, sobretudo para as políticas de desenvolvimento. Constatou-se que, de fato, há uma correlação positiva entre a existência de alto estoque de capital social e o desenvolvimento regional/territorial, a eficiência/desempenho institucional na Administração Pública, a governabilidade democrática, o fortalecimento democrático, a qualidade das políticas públicas e a efetividade das estruturas de governança. O baixo estoque de capital social identificado nos territórios de planejamento são reflexos do formalismo processual, da rigidez burocrática, do autoritarismo e a pouca eficiência das políticas implementadas pelas instituições de desenvolvimento regional e de planejamento avaliadas. Os resultados das análises dos dados coletados na pesquisa, a avaliação desenvolvida sobre o processo do planejamento participativo e os indicadores sociais disponíveis em fonte oficial como IBGE, corroboram esse achado.

As instituições participativas como as conferências do planejamento participativo e os conselhos de políticas públicas são, de fato, estruturas que podem favorecer a revitalização do estoque de capital social. Isso acontece quando há empoderamento comunitário, ou seja, em comunidades cívicas. Nesse contexto, o processo denominado planejamento do desenvolvimento territorial participativo (PDTP), instituído pelo Governo do Estado, em 2007, constituiu-se em (e se constitui, uma vez que não ocorreu revogação do Decreto que o instituiu) uma via de espaços e esboços tanto para métodos participativos em processos de planejamento do desenvolvimento regional, quanto para revitalização do estoque do capital social nos territórios de planejamento. De fato, há a possibilidade do fortalecimento de todos os níveis de empoderamento (individual, comunitário e organizacional), da abertura e oportunização à formação de uma consciência crítica na população a partir das conferências do planejamento participativo. Os estudos indicaram, como primeira proposição, a necessária revisão do processo, a melhoria da comunicação e divulgação das informações, em linguagem e meios acessíveis a todos e todas, a transparência na seleção das ações a serem executadas.

A pesquisa induziu que o fortalecimento do capital social nos municípios sergipanos é o caminho para as mudanças institucionais, a democratização, o desenvolvimento estadual e a redução das desigualdades. Considerando que as instituições públicas foram identificadas como uma das principais responsáveis pelo baixo estoque de capital social, a reforma administrativa que minimize o formalismo processual e maximize e flexibilize o acesso às normas e aos serviços e bens fornecidos e produzidos pelo Estado é vislumbrada como o instrumental para a reversão do quadro de baixos indicadores sociais e de estoque de capital social e a segunda proposta e desafio para os gestores nos três níveis de governo.

Por fim, a principal contribuição para o resgate do processo de planejamento participativo é a formatação do processo de forma participativa e para a geografia é um convite ao debate da utilização e mobilização do capital social e à ampliação da articulação com as ciências sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (Orgs.). **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: EMBRAPA. João Pessoa: UFPB/CIRAD, 2002, p.113-128.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, n.2, vol. IV, p. 379-397, abril-junho, 2000.

ADLER, Paul S. and KWON, Seok-Woo. Social capital: The Good, the Bad, and Ugly. IN: **KNOWLEDGE AND SOCIAL CAPITAL: FOUNDATIONS AND APPLICATIONS**, Eric L. Lesser, ed. Butterworth-Heinemann, Boston, MA, p.89-115, 2000. Marshall School of Business Working Paper N° MKT 03-09. Disponível em: <http://ssm.com/abstract=186928>. Acesso em 12/3/2013.

ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Boletim de Análise**. Disponível em: www.adema.se.gov.br. Acesso em: 25/05/2014.

ALBAGLI, Sarita & Maciel, Maria Lúcia. **Capital Social e empreendedorismo local**. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Rio de Janeiro, setembro de 2002. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 14 fev.2012.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. São Paulo: Cortez, 2011.

ALBUQUERQUE, Gilton C. A. de e CÂNDICO, Gesinaldo A. Experiências de Formação de Capital Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Vale do Submédio São Francisco. In: **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, v.1, n.1, p. 83-100, mai./ago.2011.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação Cidadã nas Políticas Públicas. IN: Klaus Hermanns (org.). **Participação Cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004, p.15-60.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcante de e CAVALCANTE, Cloves de Vasconcelos. **Desenvolvimento Regional no Brasil**. Brasília: IPEA, 1978.

ALENCAR, Cristina Maria M. de. **Caracterização e avaliação dos processos de territorialização dos Planos Plurianuais de Investimentos da Bahia e de Sergipe**. Salvador: SDT/IICA, 2010 (Relatório).

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1987. 127 p.

ALVES, Edgard L. G. e LIMA, Mozart de A. e. Crise e Planejamento Estratégico Situacional. **São Paulo em Perspectiva**, 5(4). São Paulo, 1991, p.23-27.

ALVES, Luciene Bianca; BELDERRAIN, Mischel C. N; SCARPEL, Rodrigo Arnaldo. Tratamento Multivariado de dados por Análise de Correspondência e Análise de Agrupamentos. **Anais do 13º Encontro de Iniciação Científica e Pós-Graduação do ITA – XIII ENCITA/2007**. Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, SP, Brasil, Outubro, 1 a 4, 2007.

AMARAL FILHO, Jair do. Dinâmicas Regionais, Transformações globais. In: HANSEN, TEIXEIRA & SANTANA (Orgs.), **Estratégias de Desenvolvimento Regional: conceitos e experiências**. São Cristóvão: UFS, 2010, p.11-42.

_____. A Endogenização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local, **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 23- junho, 2001 p. 261-286.

_____. Desenvolvimento Regional Endógeno em um Ambiente Federalista. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n.14, dez., p.35-73. 1996. Disponível em: <http://ipea.gov.br>. Acesso em: 15/08/2011.

AMOS, Karin. Governança e governabilidade: relação e relevância de dois conceitos científico-sociais proeminentes na educação comparada. **Educ. Pesqui.** Vol. 36 no.spe São Paulo Apr. 2010, p. 23-38. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php>. Acesso em: 23/08/2012.

ANDRADE, Manoel Correia de. A Construção de grandes represas e os impactos ecológicos e sociais provocados. **GEONORDESTE**, Ano I, nº 1, UFS, 1984, p.1-11.

_____. A intervenção do estado e a seca no Nordeste do Brasil. **Revista de Economia Política**, v.6, n.4, out./dez.1986. Disponível em: www.rep.org.br/pdf/24-9.pdf. Acesso em: 23 de março de 2014.

_____. **A Terra e o Homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão regional no Nordeste**. 8ª ed. São Paulo: Cortêz, 2011.

_____. **Espaço, Polarização e Desenvolvimento**. São Paulo: Grijalbo, 1977,134p.

_____. **Geografia Econômica do Nordeste**. São Paulo: Atlas S.A., 1970.

_____. **Geografia, Região e Desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1971.

_____. **Lutas Camponesas no Nordeste**. São Paulo: Ática, 1989.

_____. **O Nordeste e a Questão Regional**. São Paulo: Ática, 2ª edição, 1993, 70p.

_____. **O Planejamento Regional e o Problema Agrário no Brasil**. São Paulo: HICITEC, 1976 (Coleção Estudos Brasileiros, n.4).

_____. Territorialidades, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. IN: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A. de e SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). **Território, Globalização e Fragmentação**. 5ª edição, São Paulo, 2006, p. 213-220.

ARAUJO, Maria Celina de. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003 (Coleção Ciências Sociais Passo-a-Passo).

ARAUJO, Paulo Barbosa de. **O planejamento em Sergipe: uma rápida avaliação crítica**. 1983.47f. Monografia (Especialização em Teoria e Prática do Planejamento). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 1983.

ARAUJO, Tânia Bacelar de. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: MIRANDA, Carlos e TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: Instituto Interamericano para a Cooperação e Agricultura, 2010, p. 197-217.

_____. Política Pública, Participação Social, Desenvolvimento Sustentável e Territórios. IN: MIRANDA, Carlos e TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Série Desenvolvimento rural Sustentável. Brasília: Instituto Interamericano para a Cooperação e Agricultura, 2008, p. 15-28.

ARAUJO, Tânia Bacelar e SANTOS, Valdeci M. dos. Desigualdades Regionais e Nordeste em Formação Econômica no Brasil. In: ARAÚJO, Tarcísio Patrício; WERNECK, Salvador Teixeira e MACAMBIRA, Júnior (Orgs.). **50 Anos de Formação Econômica do Brasil** – ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009, p.177-200.

ARAUJO, Tânia Bacelar. Entrevista. **Revista Proposta**, nº 82, set/Nov.1999a, p. 45-59.

_____. Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?In: AFFONSO, R. B; SILVA, P. L. B, (Org.). **Desigualdades Regionais e Desenvolvimento** (Federalismo no Brasil). São Paulo: FUNDAP/UNESP, 1995, p.125-156.

_____. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n.2. Fortaleza: REN, 1999b, p. 144-161.

ARAUJO, Vinícius de C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, março 2002 (**Texto para discussão Nº 45**).

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.), **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de Avaliação. Rio de Janeiro, IPEA, 2011, p. 13-25.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Brasília: IPEA, maio 2012 (**Texto para Discussão n. 1.739**).

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol.14, nº 1, junho, 2008, p.43-64.

AZEVEDO, José F. de; MOTA, Dalva Maria e CUNHA, Cleidinson de J. Associativismo e Políticas Públicas: possibilidades de melhorias da qualidade de vida dos agricultores de Nossa Senhora da Glória. **Revista da Fapese** n.2, jul/dez.2006, p.53-66.

BALBIM, Renato e CONTEL, Fábio Betioli. Região e Regionalização: subsídios teóricos para o ordenamento territorial e o desenvolvimento brasileiro. IN: BOUERI, Rogério e COSTA, Marco Aurélio (Editores). **Brasil em Desenvolvimento 2013**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013, p. 25-48.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Manual de impactos ambientais: orientações básicas sobre aspectos ambientais de atividades produtivas**. DIAS, Marilza do Carmo (Coord.). Fortaleza: BNB, 1999.

_____. **Relatório 2013**: Programas de microfinanças do Banco do Nordeste. Disponível em: bnb.gov.br. Acesso em 13/07/2014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Participación Ciudadana em lãs Actividades del Banco Interamericano de Desarrollo.Peru, Cercado de Lima, 2000 (**Documento para Discusión**). Disponível em: <http://www.iadb.org>. Acesso em 12 de outubro de 2013.

BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA, fevereiro de 1999 (**Texto para Discussão n. 630**).

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, nº 21, Nov. 2003, p.83-108.

_____. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n.2, novembro, 2008, p. 380-413.

BAQUERO, Rute V. Ângelo. Empoderamento: instrumento de emancipação social? – uma discussão conceitual. **REVISTA DEBATES**, Porto Alegre, v.6, n.1, jan.-abr. 2012, p.173-187.

BARRETO, Dilson Menezes. **A construção do desenvolvimento de Sergipe e o papel do Condese (1964-1982)**. Aracaju, SE: Editora Diário Oficial, 2012.

_____. **A experiência sergipana em planejamento**. 1976. Palestra proferida no Curso de Planejamento Estadual, Fortaleza, CE, 1976.

BARROS, José Roberto M. de. A Experiência Regional de Planejamento. IN: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 3ª ed. 1975, p. 111-137.

BASTOS, Elide Rugai. **As ligas Camponesas**. Petrópolis: Vozes, 1984.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos e ABRAMOVAY, Ricardo. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, vol. 14, n.3, p. 35-70, setembro-dezembro de 2004.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e Liberdade**. Brasília: Universidade de Brasília/Instituto Hélio Beltrão, 2002.

BENKO, Georges e PECQUEUR, Bernard. Os Recursos de Territórios e os Territórios de Recursos. **GEOSUL**, Florianópolis, v.16, n. 32, p.31-50, jul./dez. 2001.

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Oeiras: CELTA, 1999, 160 p.

_____. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 1, N. 2, Mar. 2001, p. 7-12.

BERMANN, Célio. Impasses e Controvérsias de Hidrelétricas. **Estudos Avançados** v.21,n.59, São Paulo, 2007, p. 139-153.

BIRKNER, Walter M. K. Desenvolvimento regional e Descentralização político-administrativa Um estudo comparativo dos casos de Minas Gerais, Ceará e Santa Catarina. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008, p. 297-311.

BLASCO, Elias Furió. El Desarrollo econômico endógeno y local: reflexiones sobre su enfoque interpretativo. IN: **Estudios Regionales** N. 40, 1994, p, 97-112. Disponível em: <http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf456.pdf>. Acesso em: 22 de agosto de 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 9ª edição, 2001, 173p.

BOISIER, Sérgio. **El difícil arte de hacer region**. Santiago do Chile, 1991, Documento 91/4 (Série Investigación), p.7-246.

BOMFIM, Juarez Duarte. Movimentos Sociais de Trabalhadores no Rio São Francisco. *Scripta Nova* **Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, n. 45(30), 1 de agosto de 1999.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: Roberto Rocha C. Pires (org.), **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de Avaliação**. Rio de Janeiro, IPEA, 2011, p. 65-76.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é comunicação**. São Paulo: Brasiliense 1982 (Coleção Primeiros Passos).

_____. **O que é Participação**. São Paulo, Brasiliense, 2007 (Coleção Primeiros Passos).

BORTOLETO, Elaine Mundim. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos. **GEOGRAFARES**, Vitória, n.2, jun. 2001, p. 53-62.

BOUDEVILLE, Jacques R. Desenvolvimento Polarizado e planejamento regional. **Boletim Geogr.** Rio de Janeiro, 32 (237), nov./dez., 1973, p. 5-15.

BOURDIEU, Pierre. The Forms of Capital. In: RICHARDSON J. G. **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York:Grenwood, 1986. Disponível em: <http://www.marxists.org/reference>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

_____. Le capital social: notes provisoires. In: *Actes de La Recherche em Sciences Sociales* Vol. 31, Janvier 1980. p.2-3.

_____. **O Poder Simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz (português de Portugal). 14ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRANDÃO, Carlos Antonio. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v.21, n. 2, abr./jun. 2011, p. 303-313.

_____. O Modo Trans-escalar de Análise e de Intervenção Pública: notas para um manifesto anti-localista. In: **ANAIS do X Encontro Nacional da ANPUR**, v. 10, 2003, p. 11-12.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio as Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais 02. Brasília: MDA, 2005.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o planejamento**. Documentos de Apoio 02. Brasília: MDA, 2005.

_____. **Referenciais para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais 03. Brasília: MDA, Nov. 2005.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável**. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Instituto Interamericano para a Cooperação e Agricultura. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003.

_____. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Brasília, 2005.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão territorial para o Planejamento**. Brasília, 2008.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Educação. **Coletivos Jovens de Meio Ambiente**: manual orientador. Brasília: MMA/MEC, 2005.

BRASIL. **II Plano Nacional de Política para as Mulheres**. 3ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. 236p.

_____. **Lei n. 10.257** de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001.

_____. **Lei n. 9.433** de 08 de janeiro de 1997. Brasília: Diário Oficial da União, 1997.

_____. **Constituição República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

_____. **Decreto-Lei n. 1.413**: trata do controle da poluição. Brasília: Imprensa Nacional, 1975.

_____. **Lei n. 6.803**. Brasília: Imprensa Nacional, 1980.

_____. **Lei n. 6.938** (Política Nacional do Meio Ambiente). Brasília: Imprensa Nacional, 1981.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, aparelho do Estado e Sociedade civil. Brasília: ENAP, 2001 (**Texto para Discussão nº 04**).

_____. Estratégia e Estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, vol.17 nº 3 (67), julho-setembro/1997, p.24-38.

_____. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil. IN: Botelho, André e Schwarcz, Lilia M. (Orgs.). **Agenda Brasileira: temas de uma sociedade em mudança**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 156-165.

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, INCRA/IICA, 1999.

BURSZTYN, Marcel. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Rio de Janeiro: Garamond; Fortaleza: BNB, 2008.

BUSTAMANTE, Rocio; PALACIOS, Paulina. **Gobernanza, gobernabilidad y água em Los Andes: un análisis conceptual y contextual**. Disponível em: <http://www.negowat.org/cursos/módulo%20II/Documentos>. Acesso em: 22 de setembro de 2012.

CANO, Wilson. Perspectiva para a questão regional no Brasil. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, v.15, n.2 1994, p. 312-320.

CARA, Roberto Bustos. Territorialidade e identidade regional no Sul da Província de Buenos Aires. IN: Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5ª edição, São Paulo: HUCITEC, 2006, 261-269.

CARDOSO, Gustavo. Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. IN: **Sociedade em Rede**: do conhecimento à ação. CASTELLS, M. e CARDOSO, G.(Orgs.) Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2006 (Debates). Disponível em: www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Redes_CC.pdf. Acesso em: 12/11/2013.

CARLOS, Ana Fani A. **O lugar no/do mundo**. São Paulo: Labur Edições, 2007. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp> Acesso em: 20/08/2012.

CARREGOSA, Antonio S. **Participação Popular e Emancipação Social**: um estudo sobre o planejamento participativo em Sergipe (PP). Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais/UFS, São Cristóvão, 2009.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2006.

_____. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2001.

_____. **SUDENE: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno**. Disponível em: www.ric.ufc.br/evento1/Fernanda_ferrario_de_carvalho PDF. Acesso em: 27/04/2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento Regional: um problema político**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. São Paulo Paz e Terra, 2002.

_____. **Sociedade em Rede: do conhecimento à política**. IN: Sociedade em Rede: do conhecimento à ação. CASTELLS, M. e CARDOSO, G.(Orgs.) Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2006 (Debates). Disponível em: www.cies.iscte.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Redes_CC.pdf. Acesso em: 12/11/2013.

CASTRO, Iná Elias de. Estado e Região: considerações sobre o regionalismo. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro: UFRJ, 1986, p. 27-47.

_____. O problema da espacialidade da democracia e a ampliação da agenda da geografia brasileira. **Revista da ANPEGE**, v.7, n.1, número especial, out. 2011, p.291-305.

_____. Espaços públicos: entre a publicidade e a política. **ALCEU**, v.4, n.8, jan./jun. 2004, p.141-155.

_____. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v.12, n.2, p.56-72, mai./ago. 2007.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do serviço Público** 58, n.2. Brasília, 2007, p. 129-150.

CAZELLA, Ademir Antonio e BÚRIGO, Fábio Luiz. **Sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multissetorial**. Brasília: IICA/Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, 2008.

CHESNAIS, François. A Globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, (5), dez 1995, p. 1-30.

CHIARETTI, Marco. **Segunda Guerra Mundial**. História em Movimento. São Paulo: Ática, 1998.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Perspectiva, 1976, 170p.

_____. Participação social e conselhos de políticas públicas. Brasília, DF: CEPAL/ Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (**Texto para Discussão CEPAL-IPEA, 29**).

COLEMAN, James S. The Rational Reconstruction of society: 1992 Presidential Address. **American Sociological Review**, Vol. 58, February 1993, p. 1-15.

_____. Social Capital in the Creation of Human Capital. **The American Journal of Sociology**, vol. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. 1988, p. S95-S120. Disponível em: <http://www.jstor.org> Acesso em: 20/08/2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS: **Governança Europeia: um livro branco**. Bruxelas, 2007. Disponível em: Europa.eu/LexUriServ/site/PT/com/2001/com2001_0428pt01.pdf. Acesso em: 23/12/2012.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA (CODEVASF). **Almanaque Vale do São Francisco**. Brasília: CODEVASF, 2001.

CORREA, Roberto L. **Região e Organização Espacial**. São Paulo: Ática, 1995.

_____. Territorialidade e corporação: um exemplo. IN: SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia A. de e SILVEIRA, Maria Laura (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5ª edição, São Paulo: HUCITEC, 2006, p. 251-256.

_____. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p.183-196.

_____. A organização regional do espaço brasileiro. **Revista GEOSUL**, n.8, ano IV, Florianópolis, segundo semestre de 1989, p.7-16.

_____. Reflexões sobre paradigmas, geografia e contemporaneidade. **Revista ANPEGE**, v. 7, n. 1, número especial, out. 2011, p.59-65.

COSTA, Frederico Lustosa da e CUNHA, Augusto Paulo. Dilemas da participação cidadã na gestão de políticas públicas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.6, n.11, janeiro/junho de 2009, p.79 – 95.

COSTA, Jorge Gustavo da. **Planejamento Governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, 569p.

COSTA, Wanderley M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 9ª edição 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto. 2011.

COUTINHO, Luciano. Notas sobre a natureza da globalização. **Economia e Sociedade**, Campinas, (4), 1994, p. 21-26.

CREMONESE, Dejalma. A participação como pressuposto da democracia. Artigo. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 10, n. 19, jan./abr. 2012, p. 78-102.

CRUZ, Beatriz Nates. Desterritorialización, centro-periferia, lugar/no-lugar reflexiones desde la antropologia del territorio. IN: ALMEIDA, Maria Geralda de e CRUZ, Beatriz Nates (Orgs.). **Território e Cultura: inclusão e exclusão nas dinâmicas socioespaciais**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás/FUNAPE; Manizales: Universidad de Caldas, 2009, p. 26-41.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M; JORGE, Vladimir; COELHO, Ana F. Acesso ao poder. Clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. In: **Civitas**, Porto Alegre: v.4, n.2, jul.-dez. 2004, p. 211-233.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/venezuela/faces-ucv/uploads/20120723055520/dagnino.pdf>

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1999 (Coleção primeiros passos; 104)

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e Dominação**. Aracaju: UFS/PROEX/CECAC/ Programa Editorial, 1987.

DELFIN NETTO, Antonio. Ex-czar da economia diz que papel do Estado é igualar oportunidades. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 5, 2008, p. 8. Disponível em: www.ipea.gov.br/desafios/index.php?view=article&catid=30%3Aentrevistas-mat. Acesso em: 19/02/2013 (Entrevista).

DEMO, Pedro. **Cidadania Pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001 (Coleção polêmicas do nosso tempo; 80).

_____. **Dureza: pobreza política de mulheres pobres**. Campinas/SP: Autores Associados, 2005.

_____. É preciso repensar a alfabetização das crianças pobres. **Desafios do Desenvolvimento**, Ano 6. Edição 47. Brasília: IPEA, 2009, p. 10-17 (Entrevista). Disponível em: www.ipea.gov.br/desafios/index.php. Acesso em: 14/10/2013.

DINIZ FILHO, Luis L. e BESSA, Vagner de Carvalho. Território e Política: as mutações do discurso regionalista no Brasil. **Rev. Est. Históricos** nº 15, v. 8. Rio de Janeiro, 1995, p.27-37. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1999/1138>. Acesso em: 27/04/2014.

DINIZ, Clélio Campolina e CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. In: **Revista Nova Economia**, UFMG, Belo Horizonte: v.6, nº1, jul.1996, p.77-103.

DINIZ, Clélio Campolina e GONÇALVES, Eduardo. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS, Mauro Borges (orgs.). **Economia e Território**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, p. 131-170.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFMG, 2011 (texto para discussão nº 159).

_____. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. In: **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte: UFMG, v.3, nº1, 1993, p.35-64.

_____. Global-Local: Interdependências e Desigualdades ou Notas para uma Política Tecnológica e Industrial Regionalizada no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2000 (**Estudos Temáticos Nota Técnica 9**).

_____. A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas perspectivas. Brasília: IPEA, 1999 (**Texto para Discussão nº 375**).

DINIZ, Eli. **Reforma do Estado e Governança Democrática: Em direção à democracia sustentada?** 2003. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf Acesso em: 12/08/2012.

_____. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985- 95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOEY, Laura e KURTA, Jessica. *Correspondence Analysis applied to psychological reserch. Tutorials in Quantitative Methods for Psychology*, Vol. 7 (1), 2011, p. 5-14.

DOWBOR, Ladislau. **O Que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

DURSTON, John **¿Qué es el capital social comunitário?** Santiago de Chile: CEPAL, Julio de 2002, 44p (Série Políticas Sociales).

_____. Construyendo capital social comunitário. **Revista de La CEPAL**, Nº 69, Santiago de Chile, diciembre 1999, p.103-118.

EATON, Joseph W. Planejamento e fomento de instituições. In: CIDEN, Gerald E. e CARAVANTES, Geraldo (Orgs.). **Reconsiderações do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul/RS: EDUCS, 1988, p.377-387.

EGLER, Cláudio Antonio G. A Questão Regional no Brasil. In: BECKER, Berta et al (org.). **Geografia e Meio Ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1995, p.218-234.

_____. **Crise e Questão Regional no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas/São Paulo, 1993.

EVANS, Peter B. Análise do estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparada. **Revista de Economia Contemporânea** n. 4, jul./dez. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1998, p.51-80.

FARR, James. Social Capital: *A Conceptual History*. **Political Theory**. Vol. 32, nº 1, February 2004, p. 6-33.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, vol. 120, nº. 3. Brasília, DF: ENAP, 1996, p. 5-34.

FONSECA, Jaime Raúl Seixas. Os métodos Quantitativos na Sociologia: dificuldades de uma metodologia de investigação. VI Congresso Português de Sociologia. **Mundos Sociais: saberes e práticas**. Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 25 a 28 de junho de 2008.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Org. e tradução de Roberto Machado. São Paulo: Graal, 2011.

FOX, Jonathan. How does civil society thicken? the political construction of social capital in rural Mexico. **World Development**, vol.24, nº. 6, 1996, p. 1089-1193.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves e CRUZ, Maria Tereza Souza (Coord.). **Atlas Escolar Sergipe: espaço geo-histórico e cultural**. João Pessoa: GRAFSET, 2013.

FRANÇA, Vera Lúcia A; TEIXEIRA, Olívio A. e MELO, Ricardo Lacerda. **Estado de Sergipe: uma proposta de territorialização para o planejamento**. Aracaju: UFS/ Seplan, 2007, vol. I e II

FREIRE, Neilson; FIGUEIREDO, Adma; DOMINGUES, Eloísa e RODRIGUES, Ivete. Tipologia da Vulnerabilidade Social na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. **II Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**, Recife - PE, p. 8-11 de setembro de 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Educação como Prática da Liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo e SHOR, Ira. **Medo e Ousadia – o cotidiano do professor**. Tradução de Adriana Lopez; revisão técnica de Lólio Lourenço de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n.1, art.9, p.136-150, Jan. /Abr. 2007. ANPAD.

_____. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 211-259.

FRISKEN, Frances, NORRIS, Donald. Regionalism Reconsidered. **Jornal of Urban Affairs**, Volume 23, november 5. Ontario, 2001 p. 467-478.

FUKUYAMA, Francis. **Social Capital and Civil Society**. International Monetary Fund Working Paper WP nº 74, April. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs>. Acesso em: 20/02/2012.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento. IN: CAIDEN, Geraldo. E. e CARAVANTES, Geraldo R. (Org.). **Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p. 45-70.

_____. **Raízes do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 220p.

_____. **A Fantasia Organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **O Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 3ª edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.4, n.3, jul.-set. 1984, p. 5-14.

GALVÃO, Antonio Carlos e VASCONCELOS, Ronaldo R. **Política Regional à Escala sub-regional**: uma tipologia territorial como base para um Fundo de Apoio ao desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Texto para Discussão nº 665).

GALVÃO, Marília Velloso e Faissol, Speridião. Divisão Regional do Brasil. IN: **Revista Brasileira de Geografia** v.31, n. 4, 1967, p. 179-218.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. O projeto de reassentamento de Itaparica e sua inserção no marco das novas políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste. **Cad. Est. Soc.** Recife. v. 15, n. 1, jan./jun., 1999, p. 33-66.

GARCÊZ, Lucas Nogueira. Aspectos sócio-econômicos e de desenvolvimento regional. **Revista DAE**, v.38, n 116, 1978, p.35-40.

GARCIA, Carlos. **O que é Nordeste brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1999 (Coleção primeiros passos, 119)

GEIGER, Pedro P. Refletindo sobre a Regionalização no Brasil e a Hipótese da Cidade/Região Global. Um Ensaio. **Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR**, 2001, v. 3 pdf.

_____. "Regionalização", IN: **Revista Brasileira de Geografia**, ano 31, nº1, 1969, p. 5-25.

GIMÉNEZ, Gilberto. Território, Cultura e Identidades: La región sócio-cultural. IN.: **Estudios sobre las Culturas Contemporâneas**, Época II. Vol. V. Núm. 9, Colima, junio 1999, p. 25-57. Acessado em 12/06/2012.

GOHN, Maria da Glória. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. In: CARVALHO, M. do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p. 35-40.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade** v.13, n.2, p. 20-31, maio-ago., 2004.

GOMEZ, Gustavo Montañez e MAHECHA, Ovidio Delgado. Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. **Cuadernos de Geografía**, Revista del Departamento de Geografía de La Universidad Nacional de Colombia, v.VII,n. 1-2,1998.

GÓMEZ, Jorge Montenegro. **Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural**. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente, 2006, 440p.

_____. Crítica ao Conceito de Desenvolvimento. **Revista PEGADA**, vol.3, No.1, 2002. Disponível em: www4.fct.unesp.br/ceget/PEGADAS31/jorgev3n1out2002. Acesso em 19/03/2012.

GOODLAND, Robert. The concept of Sustainability. In **Impact Assessment**.12,n.3 Michigan, Fall, 1994, p. 275-304.

GOVERNO FEDERAL/MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2012. **Texto de Referência** (Resumo Executivo).

GOVERNO DE SERGIPE/SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Relatório das Conferências Territoriais – 2ª rodada**. Aracaju, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Lei nº 5.375**, de 30 de junho de 2004. Disponível em: www.al.se.br Acesso em: 23/10/2013.

_____. **Relatório de Análise do Processo do Planejamento Participativo**. Aracaju: Seplan, 2008.

GOVERNO DE SERGIPE/SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA E DO TURISMO. **Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil no Estado de Sergipe**. Aracaju:SEDETEC, 2009

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS/FUNDAÇÃO DE APOIO À EDUCAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO DE SERGIPE. **Plano Estadual de Regionalização da Gestão dos Resíduos Sólidos em Sergipe**. Aracaju: SEMARH/FUNCEFETSE, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO. **Projeto Campo Verde: ação do governo em bases regionais – 1988-1990**. Aracaju: SEPLAN, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE/CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DE SERGIPE. **Organização Espacial do Estado de Sergipe**. Aracaju: CONDESE/SUDENE/UFS, maio de 1976.

GRANOVETTER, Mark S. The Strength of Weak Ties. **The American Journal of Sociology**, Vol. 78, No. 6. (May, 1973), p. 1360-1380. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=00029602%28197305%2978%3A6%3C1360%3ATSOWT%3E2.0.CO%3B2-E>. Acesso em: 20/3/2013.

GRIGG, David. Regiões, modelos e classes. IN: **Boletim Geográfico**, 32(234), Rio de Janeiro, maio/junho, 1973, p. 3-37.

GROOTAERT, Christiaan et al. **Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS)**. Banco Mundial, Grupo temático sobre capital social. Washington, DC, 2003. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 20/02/2012.

GROSS, Bertram M. A administração da planificação para desenvolvimento econômico: princípios e falácias. In: CIDEN, Gerald E. e CARAVANTES, Geraldo (Orgs.). **Reconsiderações do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul/RS: EDUCS, 1988, p. 405-446.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUEDES ROSAS, Isabela Assis e CÂNDIDO, Gesinaldo A. O Capital Social como Instrumento para viabilização do Desenvolvimento Regional: estudo de caso no Cariri paraibano. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n.2, maio/ago/2008, Taubaté, SP, p. 58-80.

GUÊMES, María Cecilia. Estado y capital social en América Latina: ¿en qué medida las características y comportamientos del estado explican los niveles de capital social en la región? **América Latina Hoy**, 59. Salamanca/España, 2011, p.91-116.

GUERRA, Sinclair Mallet Guy. Algumas reflexões sobre energia, ambiente e sociedade. IN: **Ciência e Cultura, temas e tendências**. SBPC, ano 60, v.3, jul./ set.2008, p.18-19.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: ARAUJO, Tânia B. de (Coord.) **Documento final do Contrato IICA/CEPLAN** n. 210032. Recife, 2010, p.54-96.

_____. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 15, jun, 1997, p.41-99.

GUTIÉRREZ, Fermín, G. El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración teórica e indagación sobre su práctica. **Revista Eria**, 39-40, 1996, p. 57-73. Disponível em: <http://www.revistaeria.es/index.php/eria/article/view/352>. Acesso em: 12 out. 2012.

HADDAD, Paulo R. Estudo: Desenvolvimento Endógeno. In: Antônio Rocha Magalhães e Ricardo R. Lima (Orgs.). **Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste. Projeto Áridas**. Brasília: Ministério da Integração, 1994, versão preliminar.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização, Multiterritorialidade e Regionalização. IN: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional/ Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), 2005.

_____. **O Mito da Desterritorialização: do “fim dos Territórios” à Multiterritorialidade**. 3ª edição, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 395p.

_____. Região, Diversidade Territorial e Globalização. In: **GEOgraphia**, Nº1. Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 1999, p. 15-39.

HANIFAN, Lyda J. The Rural School Community Center. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 67. **New Possibilities in Education**, set. 1916, p.130-138. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1013498>. Acesso em: 16/4/2013.

HANSEN, Dean L. e outros. Os Impactos dos Grandes Projetos Federais no estado de Sergipe e proposições de políticas. IN: APOLINÁRIO, Valdênia e SILVA, Maria Lussieu da (Orgs.).

Impactos dos Grandes Projetos Federais sobre os Estados do Nordeste. Natal: Edufrn, 2011, p. 299- 327

HEIDRICH, Álvaro Luiz. Região e regionalismo: observações acerca dos vínculos entre a sociedade e o território em escala regional. **Boletim Gaúcho de Geografia** n, 25. Porto Alegre: AGB, 1999, p. 63-75.

HUNTINGTON, Samuel; CROZIER, Michel J. and WATANUKI, Joji. The Crisis of Democracy. **Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission.** New York: New York University Press, 1975.

HYDEN, Goran e COURT, Julius. Governance and Development. **World Governance Survey Discussion Paper 1. August 2002.** United Nations University. Disponível em: www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS. **Projeto Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas.** PowerPoint Seminário Nacional sobre Regionalização. Brasília, outubro/2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras. **Comunicados do IPEA** nº 104, Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

_____. Ampliação da Participação na Gestão Pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. **Relatório de Pesquisa.** Brasília, DF, 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais.** Brasília: IICA, 2008 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 8).

_____. **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e desafios.** IN: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs.). Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 12).

_____. **Gestão Social dos Territórios.** IN: MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs.). Brasília: IICA, 2009 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 10).

IOKOI, Zilda Gricoli. **Igreja e Camponeses:** teoria da libertação e movimentos sociais no campo Brasil e Peru, 1964-1986. São Paulo: HUCITEC/FAPESP, 1996.

IVO, Anete Brito Leal. Governabilidade e Governança na América Latina: teses e paradoxos. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,** Lisboa, Portugal, oct., 2002, p.8-11.

JORDANA, Jacint. Instituciones y capital social: ¿qué explica qué? In: **Revista Española de Ciencia Política.** Vol.1. nº 2 abril. 2000, p.187-210.

JORNAL DA CIDADE. **Frequência no ensino médio preocupa:** Aracaju, 15 e 16/12/2013.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia A e WESZ JÚNIOR, Waldemar J. **Reflexões e proposições de políticas de desenvolvimento territorial.** MIRANDA, Carlos e TIBURCIO, Breno (Orgs.). Brasília: IICA, 2012 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.15).

KAUFMANN, Daniel e Kraay, Aart. Governance Indicators: where are we, where should we be going? **Policy Research Working Paper 4370.** World Bank Institute. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/governance/wgi/pdf>. Acesso em: 20/09/2012.

KAYSER, Bernard, A região como objeto de estudo da Geografia. In.: GEORGE Pierre, GUGLIELMO Raymon, LACOSTE Yves, KAYSER Bernard (orgs.). *A Geografia Ativa*. São Paulo: Difel, 1967.

_____. As divisões do espaço geográfico nos países subdesenvolvidos. IN: **Boletim Geográfico**, nº 197, ano 26- março/abril 1967, p. 13-20.

KERSBERGEN, Kees Van e WAARDEN, Frans Van. Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. **European Journal of Political Research** 43, 2004, p. 143-171.

KHAN, Ahmad Saeed e SILVA, Lúcia Maria R. Capital social das comunidades beneficiadas pelo Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR/Projeto São José – PSJ – Estado do Ceará. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 43, n.1, Brasília, jan/mar. 2005, p. 101-117.

KHAN, Mohammad Mohabbat. Desenvolvimento: significado, estratégias e metas. IN: CAIDEN, Geraldo. E. e CARAVANTES, Geraldo R. (org.). **Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988, p.37-43.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital Social y Cultura, claves esenciales del desarrollo. **Revista de La CEPAL** 69. Diciembre 1999, p. 85-102. Disponível em: www.eclac.cl/publicaciones/secretariaejecutiva/7/leg2067/kliksbergesp.pdf. Acesso em: 12/08/2012

KON, Anita. Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, vol.34, n.3, maio/junho de 1994, p.49-61.

LAZZARINI, Sérgio, MADOLAZZO, Regina, ARTES, Rinaldo e SIQUEIRA, José de O. Measuring trust: na experiment in Brasil. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 9, n. 2, p.35-47, 2005.

LECHNER, Norbert. Desafios de um desarrollo humano: individualizacion y capital social. **Contribucion al Foro Desarrollo y Cultura**. Asamblea General del Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Disponível em: <http://www.mirror.undp.org/chile/desarrollo/textos>. Acesso em 12/08/2012.

LEITE, Ubajara Berocan. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: experiência recente da política regional no Brasil. Santiago/Chile: CEPAL, 2011(Reunião de Expertos sobre “Población territorio y desarrollo sostenible”).

LESSA, Carlos. O Brasil (ainda) precisa planejar. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 8. edição 69. Brasília: IPEA, 2011, p.82-83(Artigo).

LIMA JÚNIOR, Francisco do O’ de. **SUDENE e forças sociais nordestinas**: papel institucional face ao novo marco regulatório de intervenção estatal e de desenvolvimento nos anos 2000. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia/MG, 2008.

LIMA, Ana Carolina da C. e SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do Desenvolvimento Regional e suas implicações de Política Econômica no Pós-Guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. 33p. (Texto para Discussão Nº 358).

LIMA, Lucas Gama. **Despindo o Estratagema das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Alto Sertão Sergipano**: o (dê)smascaramento da territorialização do capital por meio da sociabilidade reificante. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Núcleo de Pós-Graduação em Geografia/ Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2010.

LISBOA, Josefa Bispo de. O caráter interativo das redes e a possibilidade da participação popular em organizações sociais rurais. **GEONORDESTE**, Aracaju, Ano XI, nº 0, outubro de 2000, p. 71-100.

LLORENS, Francisco de Albuquerque. **Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Tradução Antonio Rubens P. Braga. Rio de Janeiro: BNDES, 232p.

LOPES, Eliano S. Azevedo. Um balanço das ocupações de terra e dos conflitos sociais agrários no Estado de Sergipe. **GEONORDESTE**, Aracaju, Ano XI, nº 0, outubro de 2000, p. 101-115.

LOPES, Lucas. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.

LOURENÇO, Eliana Bernardes. **Avaliação: contribuições da Análise de Correspondência para a avaliação do docente**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 1997.

LUBAMBO, Cátia W. Desempenho da Gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, July/dec. 2006, p.86-125. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.pdf?pid>. Acesso em: 7/10/2012.

MARKUSEN, Ann. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, Clélio Campolina e LEMOS, Mauro Borges (orgs.). **Economia e Território**, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005, p.57-75.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MATTEO, Miguel et al. O Brasil em perspectiva territorial: regionalizações como uma estratégia do desenvolvimento emergente. IN: BOUERI, Rogério e COSTA, Marco Aurélio (editores). **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013, p. 49-87.

MATUS, Carlos. **Planificación y Gobierno**. Disponível em: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile13826/20404>. Acesso em: 2/3/2014.

MEDEIROS, Jássio P. de e BORGES, Djalma Freire. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater- RN. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.1, Jan./Fev. 2007, p.63-81.

MENDES, Candido. Planejamento nacional e consciência histórica. In: **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Ano 8. edição 69. Brasília: IPEA, 2011, p.84-85 (Artigo).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referências para a estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: MDA, 2005 (Documento Institucional 01).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Marco Referencial para apoio no desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: MDA, 2005 (Documento Institucional 02).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Brasília: MDA, 2005 (Documento Institucional 03).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável: guia para o planejamento**. Brasília: MDA, 2005 (Documento de apoio, 02).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL/SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília:MI, 2012 (Texto de Referência).

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **A Questão da água no Nordeste**. Brasília-DF: CGEE/ANA, 2012.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. **Capital Social e a Região Sul do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2002.

MORAES, Antonio Carlos R. Ratzel – **Geografia**. Florestan Fernandes Coord. São Paulo: Ática, 1990 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

MORONI, José Antônio. **O direito a participação no Governo Lula**. 2005. Disponível em: www.icsw.org/global-conferencias/brasil2006/papers/jose-antonio-moroni.pdf. Acesso em: 21 de out. 2013.

MORONI, José Antônio. Participamos, e daí? Artigo. **Observatório da Cidadania**, 2005, novembro de 2005. Disponível em: www.aracati.org.br/portal/pdfs/13Biblioteca/textos%20artigod/participacaoMoroni.pdf. Acesso em: 22 de outubro de 2013.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento Local, Espaço, e Território: o conceito de Capital Social e a Importância da formação de redes entre Organismos e Instituições. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.9, n.1, jan/abr 2008, p.1-21.

NABUCO, Maria Regina. A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil. In: ETC Espaço Tempo e Crítica – **Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais**, N. 2(6),v.11. Niterói, 2007, p. 65-87. Disponível em: www.uff.br/etc. Acesso em 12/01/2014.

NASCIMENTO, PE. Isaiás. **Dom Távora, o bispo dos operários**: um homem além de seu tempo. São Paulo: Paulinas, 2008.

NEICHOLLS, Walter. Place, Networks, Space: theorising the geographies of social movements. **Trans. Inst. Geogr.** Nº 34, 2009, p. 78-93.

NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades (algumas notas). IN: Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5ª edição, São Paulo: HUCITEC, 2006, p. 270-282.

NOBRE, Gismário Ferreira. **Dilemas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra na relação com o Estado e a sociedade**: entre a autonomia e a institucionalização – o caso de Sergipe, 2008, 252f. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1997.

ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Tradução Christopher J. Tribe. Rio de Janeiro: Guanabara, 1983.

OLIVA, Terezinha Alves. Estrutura de poder. IN: DINIZ, Diana M. (coord.). **Textos para a história de Sergipe**. Aracaju, Universidade Federal de Sergipe/BANESE, 1991, p. 127-166.

OLIVEIRA, Clonilo Moreira S. e VIANNA, Pedro Jorge R. **Desenvolvimento Regional: 50anos do BNB**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2005.

OLIVEIRA, Fábio L. P. de e WERNER, Déborah. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. Santiago/Chile: CEPAL/ILPES, 2014. Disponível em: www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/52592/W591perspectiva.pdf. Acesso em: 2/05/2014.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

_____. **A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Elegia para uma Re(li)gião**. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Gilson B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, nº 2, maio/ago. 2002, p 37-48.

OLIVEIRA, Gustavo J. de. **Governança, Governabilidade e accountability: qualidade na Administração Pública**. Disponível em: http://www.justinodeoliveira.com.br/conteu/uploads/2011/10/28pdf_governance. Acesso em: 12/08/2012.

OLIVEIRA, Ivan Tiago M. **O Regionalismo no século XXI: comércio, regulação e política**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão nº 1709).

OLIVEIRA, Pérsio Santos de. **Introdução à Sociologia**. São Paulo: Ática, 2004 (Série Brasil).

OLIVEIRA, Rezilda Rodrigues. A Chesf e o papel do Estado na geração de energia elétrica. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 32, n. 1, jan.-mar. 2001, p.10-35.

OLTRAMARI, Alexandre. O rolo de Bezerra na Sudene: o ministro compra empresa, passa oito anos recebendo milhões da Sudene, vende e ela não funciona até hoje. **Revista Veja**, Rio de Janeiro, Edição n. 1699, 9 maio 2001.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração Econômica e Fragmentação da Economia Nacional. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas: UNICAMP, 1996, nº6, pp.113-120.

PEREIRA, Ferdinand C. O que é empoderamento (Empowerment).Artigo.Informativo Científico da Fapepi, nº 8, Ano III. Teresina: **Fapepi**, jun./2006. Disponível em: www.fapepi.pi.gov.br/novafapepi/sapiencia8/artigos1.php. Acesso em 23/12/2013.

PERICO, Rafael Echeverri y RIBERO, Maria Pilar. **Nueva Ruralidad: visión del territorio em América Latina e el Caribe**. San José, Costa Rica: IICA, 2002.

PERICO, Rafael Echeverri. **Identidade e Território no Brasil**. Tradução de Maria Verônica M. Souto. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

PERIDES, Paulo Pedro. A divisão Regional do Brasil de 1968: propostas e problemas. **Revista do Departamento de Geografia**, v.7, 1994, p.87-94.

PILONIETA, Cláudia e ARIAS, Alejandro Ochoa. El Desarrollo Endógeno Sustentable: uma aproximacion conceitual. IN: Alejandro E. Ochoa Arias (Ed.). **Aprendiendo em torno al Desarrollo Endógeno**.Universidad de los Andes, Centro de Investigaciones em Sistemologia Interpretativa, FUDACITE, Mérida y Consejo de Desarrollo Científico Humanístico y Tecnológico ULA, 2006.

PIMENTEL, Tâmara Tenório Borges de Carvalho. **O enfrentamento político dos conflitos socioambientais decorrentes da implantação de usinas hidrelétricas**. Dissertação

(Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental) - Programa de Planejamento e Gestão Ambiental – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

PONTUAL, Pedro. Reformas Políticas: aperfeiçoando e ampliando a Democracia. **Artigo Inst. Polis**, 2008. Disponível em: www.polis.org.br/publicacoes. Acesso em: 12 de outubro de 2013.

PORTES, Alejandro. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. In: **Rev.Sociol.** 24, 1998, p.1-24. Disponível em: <http://www.annualreviews.org> Acesso em: 16/02/2012.

PRATS i CATALÁ, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. IN: Luiz Carlos Bresser-Pereira e Peter Spink (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 271-314.

PUTNAM, Robert. D. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. **The American Prospect** nº13 (Spring), 1993, p. 35-42. Disponível em: <http://epn.org/prospect/13/13putn.html>. Acesso em: 12 de março de 2013.

_____. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. 260p.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RATTNER, Henrique. **Prioridade: construir o capital social**. São Paulo, novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abdl.org.br/rattner/inicio.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

REBOUÇAS, Lídia Marcelino. Da exclusão à participação: o movimento social dos trabalhadores atingidos por barragens. **Cadernos de Campo**, v.2, n.2. São Paulo: USP, 1992, p. 37-47.

_____. **O planejado e o vivido: o reassentamento de famílias ribeirinhas no pontal do Paranapanema**. São Paulo: ANNABLUME/FAPESP, 2000.

REIS, Bruno Pinheiro W. Capital Social e Confiança: questões de teoria e método. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba: 2003, p.35-49.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos, Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, 2005, 51-74.

RENNÓ, Lucio R. Estruturas de oportunidades políticas e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, 21, Nov. 2003, p.71-82.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Disponível em: www.planalto.gov.br, Acesso em: 22/10/2013.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: CEPAL/IPEA, 2009.

ROCHA, Gabriela Silveira. **Velhas e Novas Territorialidades nas margens da barragem de Anagé/BA: da desterritorialização à reterritorialização**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2011.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, ano 48, nº 3 Set-Dez. Brasília, DF: ENAP, 1997, p.135-152.

RUTTEN, Roel e BOEKEMA Frans. Regional social capital: Embeddedness, innovation networks and regional economic development. **Science Direct, Technologic Forecasting & Social Change** 74, 2007, p.1834-1846.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Paula Y. Strohgorg. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

_____. Economia verde ou verde-vermelha? **Revista Rumos** nº 263, Rio de Janeiro, maio/junho 2012, p.5. Disponível em: <http://www.abde.org.br/>. Acesso em: 07 de set. de 2012.

_____. **Estratégias de transição para o Século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANTOS, Adelci F. e ANDRADE, José Augusto. **Geografia de Sergipe**. Aracaju: SEED/UFS, 1986.

SANTOS, Antônio Rocha. **O INEP e o Sistema Estadual de Planejamento**. Aracaju, SE: SEPLAN, 1985.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas**. Brasília: ENAP, 2001 (Texto para Discussão nº 11).

_____. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. p. 335-376.

SANTOS, Marleide Maria. **Movimentos Sociais: na trama sublimar do ocultamente dos conflitos de classe**. 2008, 325f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2008.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: HUCITEC, 1988.

_____. O retorno do território. IN: Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. 5ª edição, São Paulo: HUCITEC, 2006, p. 15-20.

_____. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10ª edição, Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **Desafio do Ordenamento Territorial: “O Pensamento”**. São Paulo, 1994.

_____. **Espaço & Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SCHAEFFER, Roberto. **Impactos Ambientais de Grandes Usinas Hidrelétricas no Brasil**. Tese (Doutorado em Engenharia Nuclear e Planejamento Energético) – Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1987.

SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio A. **Desarrollo Territorial Rural**. Debates y Temas Rurales, n. 1. Santiago, Chile, RIMISP- Centro Latinoamericano para El Desarrollo Rural, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Capital Social e Políticas Públicas. In: LEAL, R.; ARAUJO, L. (org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos 2**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 419-458.

SCHNEIDER, Sérgio e TARTARUGA, Iván G. P. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. In: **Raízes:**

Revista de Ciências Sociais, Campina Grande/Paraíba, Universidade Federal de Campina Grande, Vol. 23, nº 01 e 02, jan-dez 2004, p.99-117.

SCOTT, Parry. **Negociações e resistências persistentes: agricultores e a barragem de Itaparica num contexto de descaso planejado**. Recife-PE: Editora Universitária/UFPE, 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, 461p.

SENDING, Ole Jacob and NEUMANN, Iver B. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. **International Studies Quarterly** (2006) 50, 651–672.

SEVÁ, O. Estranhas catedrais. Notas sobre o capital hidrelétrico, a natureza e a sociedade. **Revista Ciência e Cultura, temas e tendências**. SBPC, ano 60, v.3, jul./set. 2008, p.44-50.

SIGAUD, Lúcia. **Implicações políticas e sociais de grandes projetos hidrelétricos sobre as populações indígenas e camponesas**. Brasília, 1987 (mimeografado).

_____. O efeito das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** v.7, n 18, Rio de Janeiro, 1992, p. 18-28.

SILVA FILHO, Guerino Edécio. Economia Regional: a interpretação para o atraso relativo do Nordeste a partir da teoria do desenvolvimento econômico periférico da CEPAL. **Revista Econômica do Nordeste**, v.28, n.4. out/dez. Fortaleza: 1997, p. 433-450.

SILVA FILHO, Leonides Alves da. **SUDENE 50 anos: uma abordagem política, institucional e administrativa**. Recife: COMUNIGRAF, 2009. Disponível em: www.inad.com.br. Acesso em 20 de março de 2014.

SILVA, Enid R. Andrade da. Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 2009 (**Texto para Discussão n. 1.378**).

SILVA, Fábio de Sá e. Instituições participativas e governança democrática. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, Ano 8. Edição 65 – 05/05/2011. (Artigo). Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?view=article&catid=29%3Aartigos-materiais&id>. Acesso em: 14/10/2013.

SILVA, Nilton Pedro da. **Modernização autoritária do Nordeste**. São Cristóvão: UFS, 2002.

SILVA, Rosemiro M. da e LOPES, Eliano S. A. **Conflitos de terra e reforma agrária em Sergipe**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe/EDUFS/Secretaria de Estado da Irrigação e Ação Fundiária, 1996.

SILVA, Rosemiro Magno da. **Assentamentos de Pequenos Produtores Rurais em Sergipe 1945-1992**. Aracaju: Secretaria de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação, 1995.

SILVA, Sylvio Carlos B. de M e. Teorias de Localização e de Desenvolvimento Regional. **Geografia**, vol.1, nº2, Rio Claro, São Paulo, outubro 1976, p.1-23.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, João Gonçalves de. **O Nordeste brasileiro: uma experiência do desenvolvimento regional**. Fortaleza: BNB, 1979.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

_____. **A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, Maria Adélia A. de. Regionalização: tema geográfico e político – o caso paulista. **Boletim Paulista de Geografia** nº 50, São Paulo, 1976, p. 103-133.

SOUZA, Nelson Mello e. O Planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 18(4), out./dez. 1984, p.25-71.

SOUZA, Silvério Luiz C. de. Do Regional ao Local: aspectos conceituais. In: HANSEN, TEIXEIRA & SANTANA (Orgs.), **Estratégias de Desenvolvimento Regional: conceitos e experiências**. São Cristóvão: UFS, 2010, p. 43-95.

SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Sudene, 1966.

_____. **II Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Sudene, 1966.

_____. **III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Sudene, 1966.

_____. **IV Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**. Recife: Sudene, 1966.

_____. Uma Política para o Desenvolvimento do Nordeste, Rio de Janeiro, 1967 (**Relatório**).

TAPIA, Jorge R. Biton. Desenvolvimento Local, Concertação Social e Governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **Revista Em Perspectiva**, vol. 19, n. 1, jan/mar. 2005, p. 132-139.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria de Carmo A. A. & A. TEIXEIRA, Cláudia C. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Polis, 2000, p. 97-119.

TORO A., José Bernardo & WERNECK, Nísia M. D. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e participação**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal/ Secretaria de Recursos Hídricos/ABEAS/UNICEF, 1997.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e ACÓRDÃO Nº 101/2013** – TCU – Plenário do Processo nº TC 013.548/2011-5, de 30 de janeiro de 2013. Disponível em:

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Desenvolvimento do Nordeste como Projeto Nacional**. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2009. Disponível em: www.law.harvard.edu/unger/.../pdfs/04_Projeto-Nordeste1.pdf. Acesso em: 20/03/2014.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Reconceptualising Governance**. Discussion Paper 2. New York, January, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE. **Sertão do Baixo São Francisco Sergipano: bacia hidrográfica como unidade de planejamento**. (FONSECA, Vânia e BASTOS, Eduardo, Alves Coord), Aracaju: UFS/CODEVASF/SEPLANTEC, 1998.

VALDIVIESO, Patrício. Capital Social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, p. 13-34, Nov.2003.

VARGAS, Maria Augusta M. Territórios de identidades nos territórios de planejamento. **Revista da ANPEGE**, v.7, n. 1, número especial, out. 2011, p. 99-109.

_____. **Desenvolvimento Regional em Questão: o Baixo São Francisco revisitado**. São Cristóvão, SE:UFS/NPGeo, 1999.

VASCONCELLOS, Marco A. S. e Garcia, Manuel E. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 210-218.

VÁZQUEZ- BAQUERO, Antonio. Desarrollo Local, una estrategia para tiempos de crisis. **Universitas Forum**, Vol. 1, Nº. 2, may 2009.

VÁZQUEZ, Francisco Herreros. ¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? **Una definición Del capital social**. Papers 67, 2002, p.129-148. Disponível em: <http://digital.csis.es/bistream>. Acesso em: 12/01/2013.

VERDEJO, Miguel Expósito. **Diagnóstico Rural Participativo**. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar, 2006, p.65.

VIANA FILHO, Luiz. O aproveitamento econômico do Vale do São Francisco. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947 (**Discurso proferido na sessão de 23/09/1947**).

VIANA, Raquel de Mattos. **Grandes barragens, impactos e reparações: um estudo de caso sobre a barragem de Itá**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

VIGEVANI, Tullo. **A Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Ática, 1985.

VILAÇA, Marcos V. e ALBUQUERQUE, Roberto C. **Coronel, coronéis: apogeu e declínio do coronelismo no Nordeste**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VITTE, Cleudete de C. S. Gestão de desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 8, n.13, set. 2006, p. 77-87.

WARNER, Mildred. Building social Capital: the role of local government. **Journal of Socio-Economics**, 30,2001, p.187-192.

WOOLCOOK, Michael & NARAYAN, Deepa. Social Capital: implications for Development, Theory, Research and Policy. **The World Bank Research Observer**, vol. 15,nº 2, august 2000, p. 225-249.

WORLD BANK. **Empowerment and Poverty Reduction: a sourcebook**. D.C. Washington: World Bank, 2002.

WORLD BANK. **The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital. Working Paper n. 2**. Social Development Department, Washington, D.C.1998.

Sítios Consultados

WWW.al.se.gov.br/ (legislação estadual)
WWW.bnb.gov.br/
WWW.codevasf.gov.br/
WWW.chesf.gov.br/
WWW.dnocs.gov.br/
WWW.ibge.gov.br/
WWW.ipea.gov.br/
WWW.latinobarometro.org/
WWW.planejamento.gov.br/
WWW.planalto.gov.br/legislacao (legislação federal)
WWW.sedtec.se.gov.br/
WWW.sudene.gov.br/
www.seplag.se.gov.br/
WWW.tesouro.fazenda.gov.br/
WWW.worldbank.org

Apêndice A – Questionário Integrado para Medir Capital Social

UNIVERSIDADES FEDERAL DE SERGIPE									
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA									
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA									
Capital Social dos Territórios de Planejamento de Sergipe									
QUESTIONÁRIO								DATA	
ITEM 1		IDENTIFICAÇÃO DO MUNICÍPIO E DO TERRITÓRIO							
Nome do Município									
Território de planejamento									
ITEM 2		IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO							
Telefone				Sexo		Mas.		Fem.	
Escolaridade									
Idade do(a) entrevistado(a)									
Profissão									
Local de residência		Área Urbana				Área Rural			
ITEM 3		PARTICIPAÇÃO EM GRUPOS E REDES							
3.1. Quais dessas associações você participa?									
		É sócio e participa		É sócio mas não participa		Não é sócio/não participa			
(1) Igreja ou grupo religioso									
(2) Clube Esportivo									
(3) Clube Social									
(4) Comitê de bacia									
(5) Sindicato									
(6) Organização artística ou similar									
(7) Partido político									
(8) ONG ambiental									
(9) Entidade Profissional									
(10) Cooperativa									
(11) Associação de Moradores									
(12) Associação de agricultores									
(13) outro tipo de associação									
3.2. Considerando todos os grupos que você participa, qual o mais importante para sua família?									
3.3. Forma de acesso a esse grupo		Nasce no grupo		Solicitação		Convite		Outros	
3.4. Tempo médio no grupo									
3.5. Há contribuição em dinheiro para participar do grupo?		Sim		Não					
3.6. Frequência das reuniões		Semanais		Mensais		Outras			
3.7. Forma de convocação para as reuniões									
3.8. Quem mais participa das reuniões		Homens		Mulheres		Jovens			
3.9. Maior benefício de se fazer parte dessa organização									
3.10. Esse grupo ajuda (ou) a sua família a ter acesso a alguns dos seguintes bens ou serviços?									
A. Moradia				B. Educação					
C. Serviço de Saúde				D. Abastecimento de Água					
E. Pavimentação				F. Crédito bancário					
G. Equipamento Urbano				H. Segurança					
I. Equipamentos Agrícolas				J. Cultura/ lazer					
L. Outros (especifique)									
3.11. Origem dos demais membros deste grupo									
A. Grupo de parentesco				B. Bairro/localidade		C. Religião			
D. Sexo/Gênero				E. Idade		F. Ocupação			
G. Partido Político				H. Outro (especifique)					

3.12. Renda dos membros do grupo	mesmo nível de renda		renda diferenciada	
3.13. Decisões no grupo				
Imposição do líder		Imposição de líder político local		Nunca com troca de favores
Consenso do grupo		Quase sempre com troca de favores		Outros
3.14. Como são escolhidos os Líderes?				
Indicação da liderança política local		Indicação do Líder anterior		Outros
Eleição entre os membros		Indicação do Prefeito		
3.15. Como você avalia a atuação dos últimos líderes?				
Efetiva		Eficiente, porém não efetiva		Outros
Relativamente efetiva		Pouco eficiente		
3.16. Como surgiu o grupo?				
Para acessar recursos federais/estaduais		Membros da comunidade		Outros
Por iniciativa de um líder local		Político local		
3.17. O grupo trabalha isolado ou desenvolve ações em conjunto com outros grupos da localidade e de fora da localidade?				
ITEM 4				
CONFIANÇA E SOLIDARIEDADE				
4.1. Você confia na maioria das pessoas de sua localidade?		Sim		Não
4.2. A maioria das pessoas de sua localidade está disposta a ajudar ao próximo?		Sim		Não
4.3. Se de repente você necessitasse de uma quantia em dinheiro, quantas pessoas, fora de sua família, você acredita que estariam dispostas a lhe emprestar este dinheiro?				
4.4. Em relação à confiança em outras pessoas e instituições, quanto você confia nas pessoas e nas instituições?				
Categorias	Confio muito pouco	Confio pouco	Nem pouco, nem muito	Confio muito
A. Pessoas com a mesma escolaridade que você				
B. Pessoas de sua Igreja				
C. Comerciantes locais				
D. Poder Público Municipal				
E. DESO				
F. Professores				
G. Poder Público Estadual				
H. Poder Público Federal				
I. DNOCS				
J. SUDENE				
L. CHESF				
M. CODEVASF				
N. Médicos e enfermeiros(as)				
O. Polícia				
P. Poder Legislativo				
Q. Poder Judiciário				
R. Membros de seu grupo				
S. Outras Associações				
T. Colegas de trabalho/Profissão				
CASO A MAIORIA DAS RESPOSTAS ASSINALADAS ASSUMIREM POUCA CONFIANÇA				
4.5. Você acredita que existe algum fato que tenha contribuído para a pouca confiança entre você e as outras pessoas?				

4.6. Você participa de ações comunitária?	Sim		Não	
4.7. Como se dá sua participação?				
4.8. Qual (is) ação (ões) ocorreu (ocorreram) nos últimos 12 meses?				
4.9. Quantas pessoas de sua localidade contribui com tempo ou dinheiro para um mutirão ou uma vaquinha?	Todas		A maioria	Menos da metade
4.10. Se um projeto da comunidade não lhe beneficiasse diretamente, mas tem benefícios para a maioria, necessitasse de recursos, quanto você estaria disposto a contribuir para que o projeto fosse realizado?				
ITEM 5	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO			
5.1. Quais são as principais fontes de informação das ações do governo?	Pessoas da Comunidade	Rádio	TV	Jornal
				Internet
				Outros
5.2. Com que frequência você assiste TV, ouve rádio ou lê jornal/revista?				
	TV	Rádio	Jornal/revista	
Todos os dias				
Algumas vezes por semana				
Uma vez por semana				
Nunca				
5.3. Quais são as principais fontes de informações sobre o mercado (emprego, preços dos produtos e safras)?	Pessoas da Comunidade	Rádio	TV	Jornal
				Internet
				Outros
5.4. Como você avalia o acesso à informação hoje, em comparação a cinco anos atrás?	Melhorou	Piorou	Permanece o mesmo	
5.5. Quanto tempo você leva para chegar à				
5.6. Qual é o meio de transporte que você utiliza para ir à cidade?				
ITEM 6	COESÃO, INCLUSÃO SOCIAL			
6.1. Em relação às pessoas desta localidade, existe diferenças entre elas?	Sim		Não	
6.2. (CASO A RESPOSTA SEJA SIM) As principais diferenças podem ser em relação à:				
A. Posição social		B. Renda		E. Idade
C. Crença religiosa		D. Política		F. Outros
6.3. Essas diferenças já acabaram em violência?	Sim		Não	
6.4. Há alguma atividade na comunidade que você não participa?	Sim		Não	
6.5. No último mês, quantas vezes você se encontrou com outras pessoas na localidade para praticar atividade física, jogar bola outro				
6.6. No último mês, quantas vezes você se encontrou com outras pessoas na localidade em um lugar para conversar, comer e outros				
6.7. No último mês, quantas vezes você visitou um amigo?				
6.8. Em sua opinião, essa localidade é, geralmente, pacífica ou violenta?				
6.9. Em comparação com cinco anos atrás, a violência nesta localidade aumentou, diminuiu ou permaneceu a mesma?				
6.10. Em geral, você se sente seguro em sua localidade?				

ITEM 7		EMPODERAMENTO E AÇÃO POLÍTICA					
7.1. Em geral, você se considera uma pessoa	Muito feliz		Moderadamente feliz		Nem Feliz, nem infeliz		
7.2. Em suas atividades diárias, você controla	A maioria das decisões		Algumas decisões		Nenhuma decisão		
7.3. Você se sente capaz para mudar sua localidade/cidade?			Sim		Não		
7.4. Você se sente capaz de mobilizar um grupo de pessoas para resolver um problema da coletividade			Sim		Não		
7.5. Se o voto não fosse obrigatório no Brasil, você sairia para			Sim		Não		
7.6. Nos últimos 12 meses, quantas vezes a comunidade preparou um abaixo assinado para resolver um problema da comunidade							
7.7. Nos últimos 12 meses, você fez alguma dessas coisas?							
A. Participou de uma reunião de conselho, audiência pública, conferência			Sim		Não		
B. Encontrou um político, telefonou para ele (ela)			Sim		Não		
C. Participou de um protesto ou demonstração			Sim		Não		
D. Telefonou para a TV, rádio ou jornal para denunciar um problema local?			Sim		Não		
E. Notificou o Ministério Público, a Polícia ou outro sobre um problema local?			Sim		Não		
F. Participou de uma mobilização local?			Sim		Não		
7.8. Em geral, você acredita que os governos Estadual e municipal consideram as preocupações e prioridades das comunidades quando tomam decisões que afetam a todos?	Não consideram		Consideram algumas vezes		Consideram sempre		
7.9. Em sua opinião, qual é o grau de honestidade dos membros e funcionários das seguintes agências? Por favor, classifique-os segundo os critérios de 1 a 5 em que 1 significa muito desonesto e 5 muito honesto							
1. Muito desonesto 2. Geralmente desonesto 3. Nem honesto, nem desonesto 4. Geralmente honesto 5. Muito honesto 9. Não se aplica (agência não existente no local)							
A. Servidor do Governo Estadual			L. Técnicos da CODEVASF				
B. Servidor da EMDAGRO			M. Médicos e enfermeiros(as)				
D. Servidor do município			N. Polícia				
E. Servidor da DESO			O. Representantes do Poder Legislativo				
F. Professores e funcionários da escola			P. Representantes do Poder Judiciário				
G. Servidores do Governo do Federal			Q. Membros de seu grupo				
H. Técnicos do DNOCS			R. Representantes de outras Associações				
I. Técnicos da SUDENE			S. Líderes Religiosos				
J. Técnicos da CHESF							
7.10. Em geral, em comparação a cinco anos atrás, a honestidade do governo local melhorou, piorou ou permaneceu a mesma?							
7.11. Você considera sua localidade desenvolvida?			Sim		Não		
7.12. (SE A RESPOSTA FOR SIM) Que fatores você utilizou para classificá-la como desenvolvida?							
7.13. Quais são os pontos mais fortes da economia de seu município?							
7.14. Quais são os pontos mais fracos (problemáticos) de seu município?							
7.15. Na sua opinião, quais são as entidades e ou pessoas mais capazes para promover o desenvolvimento de seu município?							
7.16. Que tipo de atividade deveria ser estimulada em seu município para fortalecer a economia local?							

APÊNDICE B– ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Na sua experiência vivenciada na Administração Pública estadual, qual foi o modelo de planejamento adotado para o desenvolvimento do Estado de Sergipe?
2. Em sua opinião, quais foram as políticas mais efetivas de desenvolvimento formuladas para o Estado?
3. Quais eram os principais objetivos dessas políticas?
4. Qual (is) foi(foram) a(s) unidade(s) de planejamento adotada(s)?
5. Como essas políticas eram formuladas?
6. Quem participava desse processo?
7. Havia o acompanhamento da execução dessas políticas?
8. Qual era o modelo de gestão dessas políticas?
9. Em sua opinião, quais foram os principais impactos sociais, econômicos ou outros dessas políticas no estado?
10. Em sua opinião, quais foram os principais gargalos para a implementação dessas políticas de desenvolvimento?
11. Que pontos o (a) Sr(Sra.) assinalaria como avanços no Estado em decorrência dessas políticas?
12. O que o Sr. (Sra.) aponta como o maior desafio para a formulação e implementação de uma política de desenvolvimento em Sergipe? Por que?
13. Como o(a) Sr. (Sra.) Avalia a contribuição da população na implementação dessas políticas?
14. O que faltou e falta no Estado para a efetividade da redução das desigualdades sociais, econômicas, intra e inter-regionais?

APÊNDICE D- Resultados ponderados do grau de honestidade:

a) do Governo do Estado

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	2	2,2
Geralmente desonesto	13	14,4
Nem honesto, nem desonesto	50	55,6
Geralmente honesto	18	20,0
Muito honesto	1	1,1
Não responde/Não sabe	6	6,7
	90	100,0

b) do Governo Municipal

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	2	2,2
Geralmente desonesto	2	2,2
Nem honesto, nem desonesto	54	60,0
Geralmente honesto	24	26,7
Muito honesto	1	1,1
Não responde/Não sabe	7	7,8
	90	100,0

c) da Emdagro

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	0	0,0
Geralmente desonesto	4	4,4
Nem honesto, nem desonesto	53	58,9
Geralmente honesto	16	17,8
Muito honesto	1	1,1
Não responde/Não responde	16	17,8
	90	100,0

d) de Professores e funcionários da escola

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	0	0,0
Geralmente desonesto	1	1,1
Nem honesto, nem desonesto	46	51,1
Geralmente honesto	32	35,6
Muito honesto	3	3,3
Não responde/Não responde	8	8,9
	90	100,0

e) do Poder Legislativo

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	2	2,2
Geralmente desonesto	22	24,4
Nem honesto, nem desonesto	45	50,0
Geralmente honesto	14	15,6
Muito honesto	0	0,0
Não responde/Não responde	7	7,8
	90	100,0

f) do Poder Judiciário

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	2	2,2
Geralmente desonesto	10	11,1
Nem honesto, nem desonesto	45	50,0
Geralmente honesto	23	25,6
Muito honesto	3	3,3
Não responde/Não responde	7	7,8
	90	100,0

g) de Líderes Religiosos

Resultados Ponderados	Nº de casos	%
Muito desonesto	0	0,0
Geralmente desonesto	0	0,0
Nem honesto, nem desonesto	11	12,2
Geralmente honesto	55	61,1
Muito honesto	10	11,1
Não responde/Não responde	14	15,6
	90	100,0

APÊNDICE E – Variáveis usadas no cálculo do Índice de Capital Social (ICSi)

VARIÁVEIS USADAS NO CÁLCULO DO ICSI	
1 Acesso ao grupo	34 Jornal como principal fonte de informação
2 Assiste TV frequentemente	35 Lê jornal ou revista frequentemente
3 Capacidade de mobilização	36 Melhorias no acesso à informação nos últimos anos
4 Capacidade para realizar mudanças locais	37 Notificação (Ministério Público, Polícia e outros) por problemas locais
5 Confiança nas pessoas da localidade	38 Ouve rádio frequentemente
6 Contato com políticos	39 Participação em Associação Esportiva
7 Controle nas atividades diárias	40 Participação em Associação Artística
8 Crença religiosa como causa das diferenças na comunidade	41 Participação em Associação de Agricultores
9 Denuncia problemas locais em rádio e TV	42 Participação em Associação de Moradores
10 Exclusão de participação de atividades na comunidade	43 Participação em Clube Social
11 Existência de diferenças entre as pessoas na comunidade	44 Participação em Comitê de Bacia Hidrográfica
12 Forma de seleção dos líderes	45 Participação em Conselhos Gestores
13 Grau de confiança nos profissionais da saúde	46 Participação em Cooperativa
14 Grau de confiança em pessoas com a mesma escolaridade	47 Participação em entidade profissional
15 Grau de confiança em pessoas da igreja	48 Participação em grupo político
16 Grau de confiança na polícia	49 participação em Grupo religioso
17 Grau de confiança nas pessoas de outras associações	50 Participação em Organização Não Governamental de defesa
18 Grau de confiança no governo estadual	51 Participação em outros grupos
19 Grau de confiança no governo federal	52 Participação em processos de mobilização na comunidade
20 Grau de confiança no poder judiciário	53 Participação em protestos
21 Grau de confiança no poder legislativo	54 Participação em sindicato
22 Grau de confiança nos comerciantes locais	55 Pessoas da comunidade como principal fonte de informações
23 Grau de confiança nos funcionários da DESO	56 Pessoas da comunidade como principal fonte de informações sobre o mercado
24 Grau de confiança nos funcionários municipais	57 Política partidária como causa de diferenças entre as pessoas
25 Grau de confiança nos membros do grupo	58 Posição social como causa das diferenças na comunidade
26 Grau de confiança nos professores	59 Rádio como principal fonte de informações sobre o mercado
27 Grau de confiança nos técnicos da Chesf	60 Rádio como principal fonte de informação
28 Grau de confiança nos técnicos da Codevasf	61 Renda como causa das diferenças na comunidade
29 Grau de confiança nos técnicos do DNOCS	62 Sente-se seguro na localidade
30 Grau e confiança nos técnicos da Sudene	63 Solidariedade com o próximo
31 Internet como principal fonte de informação sobre ações do governo	64 TV como principal fonte de informação sobre ações do governo
32 Internet como principal fonte de informações sobre o mercado	65 TV como principal fonte de informações sobre o mercado
33 Jornal como principal fonte de informações sobre o mercado	66 Violência na localidade decorrente de diferenças
	67 Voto como exercício de democracia

APÊNDICE F- Estruturas de Governança vinculadas ao Estado

Governança Estadual	Ano de criação	Instrumento de Criação
Conselho Estadual de Saúde	1947	Decreto-Lei 1.167, de 13 de março de 1947
Conselho Estadual de Educação (CEE)	1963	Lei n. 1.190, de 05/06/1963
Conselho Estadual de Turismo	1971	Lei n. 1.721, de 9 de dezembro de 1971
Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA)	1978	Lei n. 2.181, de 12 de outubro de 1978
Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)	1979	Decreto n.4.324, de 5 de abril de 1979
Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (CONCIT)	1987	Decreto n.13.745, de 30 de junho de 1993
Conselho de Desenvolvimento Comercial (CDC)	1987	Decreto n. 8.414, de 5 de maio de 1987
Conselho Estadual de Direitos e Proteção do Idoso	1991	Lei n. 3.116, de 19/12/1991
Conselho Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (CODECON)	1991	Lei n. 3.139 de 23 de dezembro de 1991
Conselho Estadual da Agricultura	1991	Lei n. 2.984 de 23 de maio de 1991
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Lei n. 3.062, de 11 de outubro de 1991
Conselho Estadual dos Transportes (CET)	1994	Lei 3.481 de 13 de maio de 1994
Conselho Estadual de Assistência Social	1995	Lei n. 3.686, de 26 de dezembro de 1995
Conselho Estadual de Cultura	1997	Lei n. 1.478, de 16 de agosto de 1997
Conselho Estadual de Recursos Hídricos	1997	Lei n. 3.870, de 25 de fevereiro de 1997
Conselho Estadual dos Direitos da Mulher	1998	Lei n. 3.972, de 25 de maio de 1998
Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS)	2000	Decreto n.19.439, de 2 de dezembro de 2000
Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	2001	Lei n. 4.481, de 14 de dezembro de 2001
Conselho Estadual de Trânsito (CETRA/SE)	2002	Lei 4.543, de 12/04/2002
Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAN/SE)	2003	Decreto n. 21.750, de 4 de abril de 2003
Conselho Estadual do Emprego e Renda (CEER/SE)	2003	Lei n. 4.908, de 21/08/2003
Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Sergipe (CEDES)	2004	Lei n. 5.405, de 30 de julho de 2004
Conselho Estadual de Saneamento (CESAN)	2010	Lei n. 6.977 de 3 de novembro de 2010
Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDURB)	2011	Lei 7.297, 07/12/2011
Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social	2008	Lei nº 6.501, de 1 de dezembro de 2008
Conselho Gestor do Fundo de Defesa do Meio Ambiente	2004	Lei n. 5.360, de 4 de abril de 2004
Grupo Coordenador do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNERH)	1997	Lei n. 3.870, de 25 de setembro de 1997
Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Caatinga	2006	Decreto n. 24.039, de 10 de outubro de 2006
Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica	2000	Decreto n. 18.638, de 21 de fevereiro de 2000
Fórum Estadual de Turismo	2003	Decreto n. 22.006, de 14 de julho de 2003
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe (CBH Rio Sergipe)	2002	Decreto n. 20.778, de 21 de junho de 2002
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Japaratuba (CBH Rio Japaratuba)	2007	Decreto n. 24.650, de 30 de agosto de 2007
Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí (CBH Rio Piauí)	2005	Decreto n. 23.375, de 9 de setembro de 2005

Sistematização própria.

APÊNDICE G – Motivações para classificação do município em desenvolvido/não desenvolvido

Motivações para a Classificação do Município em Desenvolvido/Não Desenvolvido
Não tem emprego para ninguém
Educação não valorizada e drogas generalizadas
Falta banco, médicos e dentistas. A população tem que se deslocar para Aracaju para buscar esses profissionais.
Praças e ruas reurbanizadas
Atrações turísticas
Cidade próxima a capital. Comércio fraco; educação deficiente; gestão pública ineficiente
Pavimentação; iluminação; sistema de esgoto; transporte público
Consciência política, cidadania
Nossos jovens estão saindo para estudar. A cidade é desenvolvida quando tem educação que atenda à população. A universidade é fundamental
Ausência de Infraestrutura
Comércio melhorado
Preços dos produtos altos para atração turística, derrubada de bares da prainha afugentando os turistas
Tem infraestrutura, porém não dispõe de trabalho, ou seja, não há investimento para geração de emprego. Educação - não há investimento para cursos profissionalizantes.
A administração pública não tem sido atuante para modificar as condições locais
Crescendo bastante, trabalho de conscientização da população
A gestão pública deveria ter
Faltam diversas estruturas e o fortalecimento da educação
Não é mais desenvolvido porque o povo não demonstra interesse. Não se organiza para desenvolver
Instituição de ensino superior. Educação.
Precisa mais fábrica, mais emprego para se tornar desenvolvida
A cidade da pedra. Faltam empregos para os jovens
Comércio, habitação
Geração de empregos
O município tem condições de desenvolver, porém a gestão municipal é acomodada.
Universidade, educação, saúde.
O município não tem infraestrutura (abastecimento e saneamento). 80% da zona rural e toda a comunidade rural necessita de todos os serviços
Falta fábricas. O desenvolvimento é tudo para fora. O comércio é fraco
Precariedade dos serviços
População organizada favorece o desenvolvimento
Falta de empregos ou postos de trabalho
Crescimento é pouco. Moradia embora desordenada. Falta emprego
Obras estão sendo implantadas
Falta muita coisa. Calçamento; sinalização do trânsito
Organização da cidade com médicos, universidade e outros
Cidade pequena. Tem comércio e acesso à informação
Existência da Fábrica da Azaléia e da Fibr Forte
Não tem agência bancária e acesso à informação
Embora muito pequena é bem organizada. Tem cooperativa, ONGs organizadas
Com infraestrutura urbana
Duas universidades, rádio comunitária
Jovens estão saindo para procurar emprego
Falta muita coisa: trabalho, saneamento básico
Projetos de fábricas, geração de emprego
O comércio depende de Propriá e Aracaju.